

105  
des



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS  
TRABAJADORES DE CONFIANZA.

T E S I S

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

SOTERO BERNABE HERRERA

FALLA DE ORIGEN



México, D.F.

1995

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta 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 Dios...  
Por la gran familia que me dió  
y por permitirme llegar a este  
momento.

A mi Madre... +  
Sra. Sofía Herrera Aguilera  
Por su gran amor y vida ejemplar  
que siempre vivirá en mi corazón.

A mi Padre +  
Sr. Francisco Bernabe Castillo  
Que dedicó su vida al trabajo  
ejemplo de responsabilidad para  
sus hijos.

**A la Facultad de Derecho  
de la Universidad Nacional  
Autónoma de México...  
Por el tesoro del saber que  
me ha ofrecido.**

**A la C. Lic.  
María del Carmen Puig Rodríguez  
me complace expresar mi  
agradecimiento, quien me guió con  
sus conocimientos en la elaboración  
de la presente tesis.**

**Mi reconocimiento al Seminario  
de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social y a su Director  
Dr. Hugo Italo Morales Saldaña.**

## INDICE

### CAPITULO I

#### DERECHO BUROCRATICO:

1. CONCEPTO.....	1
2. ANTECEDENTES.....	8
2.1 ACUERDO DICTADO POR EL PRESIDENTE ABELARDO L. RODRIGUEZ.....	20
2.2 EL ESTATUTO DE 1938.....	29
2.3 EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	40
2.4 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	51

### CAPITULO II

#### LA RELACION DE TRABAJO:

1. CONCEPTO.....	61
2. CLASES.....	75

### CAPITULO III

#### EL NOMBRAMIENTO:

1. NATURALEZA JURIDICA.....	81
2. FORMA Y CARACTERISTICAS DEL NOMBRAMIENTO.....	88

### CAPITULO IV

#### LOS TRABAJADORES DE BASE Y DE CONFIANZA:

1. EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	95
2. EN LA LEY BUROCRATICA.....	101

### CAPITULO V

#### ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 8°. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO:

1. ESTADO ACTUAL.....	113
2. PROPUESTAS.....	120
CONCLUSIONES.....	123
BIBLIOGRAFIA.....	125

## INTRODUCCION

El motivo del presente estudio tiene como finalidad primordial analizar la situación real que prevalece entre los trabajadores considerados como de confianza. Con base en lo establecido sobre el particular en los apartados A) y B) del Artículo 123 Constitucional, en la Ley Federal del Trabajo y en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, principalmente; analizando la teoría, la práctica y las lagunas existentes sobre la materia.

En tal sentido, consideramos que para estar en posibilidad de hacer una correcta y adecuada investigación sobre el tema, fue necesario analizar primero el concepto que se tiene del Derecho Burocrático, sus antecedentes anteriores a nuestra Era, así como otros particulares de México.

Asimismo hemos hecho un análisis de la relación de trabajo (individual y colectiva) que conlleva una serie de derechos y obligaciones entre el patrón y trabajador, independientemente de que exista o no un contrato de trabajo. La Ley Federal del Trabajo de 1931, contenía una disposición muy clara para determinar que los trabajadores al servicio del Estado no estaban protegidos por ella, al señalar que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran; dicho de otra manera, que las disposiciones de esta ley no les serían aplicables.

Específicamente el Estado cumple dos funciones, una de carácter administrativo y otra de carácter de autoridad.

Conforme al texto del artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa.

A su vez el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, señala quiénes están considerados trabajadores de confianza de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En cambio, el artículo 8o. de la Ley citada determina a los trabajadores de confianza que están excluidos en la misma.

Sin olvidarnos del título del presente trabajo, cabe destacar que los trabajadores de confianza, tanto del apartado A) como B) del artículo 123 de nuestra Carta Magna, han sido considerados de manera sui generis. La inconstitucionalidad radica en que no se encuentran debidamente protegidos como sucede con los trabajadores de "base", fundamentalmente cuando por determinado motivo son despedidos, sin que exista una garantía de reinstalación.

Particularmente en relación a los trabajadores regidos por el apartado B) del artículo 123 Constitucional, resulta urgente que se expida un Estatuto Especial para los trabajadores de confianza, para que estén protegidos en su fuente de trabajo, en igualdad de circunstancias que los miembros del Ejército, de la Armada, del Servicio Exterior Mexicano, empleados bancarios, etc.

De llevarse a cabo estas propuestas redundarían en un beneficio directo en las familias dependientes de cada uno de los trabajadores clasificados como de confianza, contribuyendo a una mayor equidad y justicia laboral.

C A P I T U L O I

DERECHO BUROCRATICO

## CAPITULO I

### DERECHO BUROCRATICO

#### 1.- Concepto.

Para precisar el concepto de derecho burocrático, es necesario destacar qué se entiende por burócrata, al respecto se señala lo siguiente:

Burocracia.- Proviene del francés *bureaucratie*, la etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder, término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

Al evolucionar la organización social, se fue conformando la burocracia. El término se convertía, cada vez más, en expresión del poder público. No se debe pasar por alto que en las nacientes sociedades, cimentadas, en la familia o en la tribu, los hombres se regían por órdenes verbales y por costumbres; las comunicaciones eran directas.

Atenas y varias ciudades griegas tenían funciones o magistraturas que eran desempeñadas por ciudadanos, nombrados casi siempre por un año, y en ocasiones mediante sorteo. Guillermo Cabanellas indica que inicialmente los funcionarios no percibían remuneración, lo que constituye un dato distintivo en relación con la profesionalidad moderna de los burócratas. Asimismo señala que la apetencia natural de poder en el hombre y la celebridad pública entre los griegos, son la explicación de que hubiera siempre candidatos a ocupar cargos que de hecho eran cargas.<sup>(1)</sup>

(1).- MENDIETA Y NUÑEZ., Lucio. Ensayos Sociológicos Sobre la Burocracia Mexicana. Vol. III núm. 3, Revista Mexicana de Sociología, México 1986, pág. 7

Desde la época de Pericles se instituyó el pago de una retribución diaria que fue conocida como *misthos*, percibida por gobernantes, soldados y miembros de los tribunales.

En Roma, durante la República, se multiplicaron instituciones y cargos públicos, como resultado del ascenso político y social de los plebeyos.

La palabra burocracia también es utilizada peyorativamente. Se señala con ella, en ocasiones, a lo más negativo de la administración pública; a lo caracterizado por las exigencias de detalle; la tramitación lenta, rutinaria, y hasta superflua.

A este respecto, la administración romana, aunque no como una nota original y exclusiva, es identificada por la generalización de la venalidad y el cohecho en el desempeño de las funciones públicas; irregularidades que se acentuaban cuando la responsabilidad burocrática se cumplía en colonias alejadas de la urbe romana.

No puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de ciudades y oficinas públicas; es inherente a ella lo que muchos autores llaman racionalización laboral. En efecto, mientras se organizaban las funciones y se fijaban objetivos programáticos, los trabajadores al servicio del Estado lograban conquistas y reivindicaciones muy significativas; entre ellas está el reconocimiento de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos niveles, como hoy llegaba a ser aceptable; y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva, que van desde el contrato colectivo y la huelga hasta la facultad de sindicalización. (2)

(2).- DE PINA, Rafael Diccionario de Derecho, Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México 1986, pág. 365

Diversas formaciones burocráticas fueron trasplantadas desde la metrópoli europea a México y matizadas por la realidad ultramarina. Simples oficinas o pequeños departamentos administrativos fueron el germen de lo que hoy conocemos como Secretarías de Estado.

Por razones doctrinarias, expositivas, y sistemáticas, se reconocen en las constituciones dos partes bien diferenciadas; la dogmática y la orgánica. La primera se circunscribe a una esfera integrada por diversas áreas del individuo, impenetrables hasta el límite de su protección para las autoridades públicas. La segunda comprende los grandes lineamientos para las estructuras y mecanismos a través de los cuales se llevará a cabo el cumplimiento de los fines estatales. Fines que pasan por la clásica de funciones o parcelación del poder; función ejecutiva, función legislativa y función judicial; en los niveles federal, de las entidades federativas y de los municipios.

Las relaciones laborales entre los trabajadores y los poderes de la Unión, así como en el Departamento del Distrito Federal, se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. A este respecto, no se puede hacer caso omiso de las llamadas Condiciones Generales de Trabajo que fija unilateralmente el titular de cada dependencia y sobre cuya formulación los representantes gremiales simplemente opinan.

Los Estados de la República (entidades federativas) regulan el funcionamiento de sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, a través de sus leyes orgánicas de la administración pública local, de las leyes orgánicas de sus tribunales superiores de justicia. Las relaciones de trabajo con sus servidores se hablan normado tradicionalmente por las llamadas leyes del servicio civil. (3)

(3).- DE PINA. Ob. cit. pág. 366

La nueva fracción IX del artículo 115 de la Constitución prescribe que las relaciones entre las entidades federativas y los municipios con sus servidores (D.O.F., 3 de febrero de 1983), se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, tomando como base lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y sus ordenamientos complementarios. La indefinición en cuanto al apartado de este precepto, A o B, se debe inscribir en el anecdotario de nuestro parlamentarismo; la fracción obrera del Partido Revolucionario Institucional, proveniente de la Confederación de Trabajadores de México, amenazó con abandonar el recinto legislativo si la asamblea se hubiera inclinado por el relativo a los burócratas federales.

El término burocracia es altamente equívoco. Puede ser analizado desde diversos ángulos de las ciencias sociales. Existen casos de frontera en relación con el tratamiento de la administración pública. En nuestros días casi no puede hablarse de burocracia si no se alude también a la política y a la economía (caso de Polonia). Sociólogos como Max Weber, al referirse a la administración burocrática pura, expresan que es "la forma más racional de ejercer una dominación". (4)

Difícil tarea representa responder a la pregunta consistente en quiénes, en México, forman parte de la burocracia. Gaetano Mosca, al tratar de clasificar en sus líneas fundamentales a todos los organismos políticos, desembocó en dos tipos: el feudal y el burocrático. Mientras que en el primero tenemos las funciones directivas básicas ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo en una componente de pequeños agregados sociales; en el segundo, grandeza, civilización, racionalización política y económica, aparte la actividad militar y casi todos los servicios públicos, son ejercidos por empleados asalariados. (5)

(4).- Ibid pág. 367

(5).- MENDIETA Y NUÑEZ, op. cit. pág 8

Para Bertha Lerner, la burocracia florece en todo tipo de sistemas políticos sean totalitarios o liberales, constitucionales o anárquicos; la jerarquización y una clara división del trabajo les son inherentes.

**Burocracia.**- Clase social constituida por los burócratas, abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública, excesivo número de éstos.

Dado los antecedentes anteriores se desprenden algunos conceptos sobre el derecho burocrático:

**Derecho del Trabajo Burocrático.**- Conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones obrero-patronales y a resolver los conflictos que surjan con ocasión de ellas.

También denominado derecho social, derecho de clase, derecho obrero, legislación social, derecho industrial, etc. El derecho del trabajo no es un conjunto de normas privilegiadas dictadas en provecho exclusivo del obrero, sino, más exactamente, un conjunto de normas mediante las cuales se pretende establecer una regulación de las relaciones obrero-patronales inspirada en la idea de la justicia social, según es entendida en un momento histórico por un pueblo determinado.

Para Néstor de Buen, es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social.

Precisa señalar no obstante, que para una visión integral del derecho del trabajo, deberá ser entendido como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir,

como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social de las relaciones laborales. Como ciencia, articulada en un sistema de conocimiento, orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral. (6)

Para Guillermo Cabanellas.- "El que tiene por contenido principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, en lo referente al trabajo subordinado, y en cuanto atañe a las profesiones y a la forma de prestación de los servicios, y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas e inmediatas de la actividad laboral dependiente".

Krotoschin da esta otra definición: "Conjunto de los principios y normas jurídicas destinados a regir la conducta humana dentro de un sector determinado de la sociedad, el que se limita al trabajo prestado por trabajadores dependientes, comprendiendo todas las consecuencias que en la realidad surgen de ese presupuesto básico y cuyo sentido intencional apunta a lo jurídico". (7)

Asimismo, el término burocracia contiene distintos significados. Jurídicamente es un término que adquiere plaza y valor pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva. Su valor e importancia la ha adquirido en el presente siglo y es consubstancial con el Estado intervencionista y de tendencia social.

El Estado liberal o gendarme tenía limitado número de funcionarios administrativos. Concentraba sus fuerzas en la organización de un perfecto ejército

(6).- Diccionario Jurídico Mexicano. Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1986, pág. 232

(7).- MENDIETA Y NUÑEZ, op. cit. pág. 13

y en un núcleo de personas dedicadas a la recaudación de los impuestos. Las funciones sociales eran restringidas y se desplazaban solamente en el cuerpo de profesores y maestros que realizaban y realizan la meritoria labor educacional y cultural.

Cuando el Estado deja su aislamiento dictado por las doctrinas liberales y comienza a intervenir suplantando actividades que correspondían a la iniciativa privada, el cuerpo ejecutor de esta nueva política se transforma en un gran número de funcionarios públicos. La calificación de empleados públicos y funcionarios públicos se confunden. Empleados o funcionarios públicos son todos fieles ejecutores de la política intervencionista del Estado Social.<sup>(8)</sup>

La intervención cada vez mayor en las actividades privadas y el elevado costo de sus sueldos impone, como consecuencia, la multiplicación de gravámenes e impuestos fiscales. Se suma a la impugnación rencorosa la ineficacia de los resultados esperados, como también sus características pasivas y lentas. La palabra "rutina" es la que califica su labor en distintas oportunidades y por las más diversas cuestiones, el término adquiere así un sentido despectivo y político.

La complejidad de las funciones y el acrecentamiento de las actividades impone también el reconocimiento de cierta autoridad de gestión y de facultades discrecionales para una meritoria labor. Este poder necesario que adquieren los órganos ejecutores, realizado por medio de los empleados y funcionarios, aumenta la crítica contra este nuevo ejército civil que se inscribe en los cuadros del nuevo Estado.<sup>(9)</sup>

(8).- OSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Sexta Edición, Editorial Heliasta, Argentina 1982, pág. 235

(9).- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, Argentina 1986, pág. 457

La cantidad y el poder adquirido son consecuencia, cada vez más necesarias, de las nuevas funciones estatales. La burocracia aparece como un nuevo poder subordinado al poder ejecutivo y en ciertas oportunidades al poder legislador. La falta de un Derecho administrativo afinado, acorde con el nuevo Estado de derecho y las deficientes legislaciones sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos son, casi siempre, las causas de las críticas esgrimidas. A medida que el Derecho administrativo se supere en nuevos organismos de control que regulen la normal y meritoria marcha de las funciones encomendadas y cuanto más se asegure la intervención directa del administrado, por medio de los numerosos recursos que el Derecho crea, el término burocracia se despojará de su sentido despectivo y se afirmará como una institución jurídica.<sup>(10)</sup>

## 2.- Antecedentes.

Desde los orígenes del hombre y quizá por instinto, el ser humano ha sentido la necesidad de relacionarse con los demás seres de su misma especie, es en este contexto en el que surge el Derecho. Así, el hombre para poder sobrevivir tuvo que aplicar su trabajo para vencer a la naturaleza y procurar los medios de subsistencia propios; es entonces cuando el hombre unido comienza a desarrollarse en comunidades en las que hay que observar ciertas reglas de conducta para hacer posible la convivencia y el trabajo, en ese núcleo social.

Con el surgimiento de grandes civilizaciones, comienza propiamente la creación de normas que permitan y garanticen la convivencia del hombre, además de los medios adecuados de impartición de justicia en los conflictos que llegan a suscitarse en las relaciones del hombre con el hombre.

(10).- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, op. cit. pág.- 458

El trabajo dependiente nace ante la imposibilidad del hombre para poder realizar ciertas labores él sólo, como por ejemplo en los primeros tiempos la cacería del mamut; podemos decir entonces que el hombre se da cuenta que depende mutuamente de los demás para el logro de algunos objetivos en el trabajo.

Un poco más tarde el hombre comienza a afanarse por la guerra y como consecuencia a las guerras y el sometimiento a otros pueblos surge el esclavo, que va venir a desempeñar un papel preponderante en el trabajo, pues se avoca a las labores más rudas y molestas; ahora podemos hablar de trabajo dependiente, pero no en una dependencia mutua como la anterior, sino que con el fin de evitar las labores mencionadas, el hombre busca a otro quien las haga en su lugar. Esto dió como resultado la división de hombres libres y esclavos, considerada por algunos autores como la primera etapa histórica en la evolución del trabajo. (11)

A pesar de todo, la esclavitud tuvo que abrir paso al trabajo remunerado, ya que era más conveniente tasar las labores o servicios específicos requeridos, que sostener a uno o varios esclavos, que de alguna o de otra forma implicaban problemas.

Así, el código de Hammurabi se constituye como la primera reglamentación importante conocida que contempla el trabajo; disposiciones que rigieron en Babilonia a más de dos mil años antes de Cristo; este código tocó acerca de una paga mínima por desempeñar un trabajo, también hacia una clasificación de lo que podía considerarse como oficios y hasta las formas de realizar y aprender algunas labores.

(11).- MORA ROCHA, José Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición, Editorial Pac, México 1992, pág. 1

En Roma el trabajo fue contemplado indebidamente como una mercancía o cosa (res), distinguiendo la actividad operativa del trabajo, así como el resultado mismo de éste, por lo que los romanos denominaban *Locatio Conductio Operarum* a la primera, como actividad o contrato de trabajo y a la segunda *Locatio Conductio Operis* como resultado de ésta.

La *Locatio Conductio* en general era un contrato consensual y bilateral en el que se otorgaba y especificaba el "objeto de un arriendo", que podía ser una cosa, un servicio o una obra. En este orden de ideas se distinguió como la *Locatio Conductio Operarum*, al contrato consistente en la prestación remunerada del trabajo, refiriéndose a los trabajos inferiores a los que se les podía fijar un precio como mercancía y que siendo un contrato sinalagmático perfecto otorgaba derechos y obligaciones recíprocas para las partes, el receptor del servicio conductor podía ejercer la *Actio Conductio* en contra del locator, asimismo por medio de la *Actio Conductio* se podía exigir al conductor el pago de la merces.

Por otro lado, la *Locatio Conductio Operarum* se refería a la posición que asumía el *Cliens*, persona libre que supuestamente arrendaba su fuerza física a una familia romana, es decir, un auténtico trabajador que se distinguía tajantemente del esclavo que para entonces todavía existía. Se presentaba además una segunda circunstancia aparte de la esclavitud, consistente en que los romanos no hacían una división entre los contratos de trabajo y de obra, por lo cual muchas relaciones que hoy consideramos como contratos individuales de trabajo, eran para el jurista romano contratos de obra. (12)

(12).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 2

Tal vez por la incorporación del trabajo en la *Locatio Conductio*, trasciende más tarde en el Código de Napoleón y a los diversos códigos inspirados en él, reglamentado el contrato asalariado junto con el contrato de obra bajo el título de "arrendamiento", trascendiendo inclusive a México, pues no fue sino hasta la legislación del primer código civil (1870), cuando se reconoció en la exposición de motivos que sería un atentado a la dignidad humana, llamar alquiler a la prestación de servicios personales, razón por la cual en ese mismo año se separó el trabajo del arrendamiento, pero quedando sin embargo los contratos de trabajo y obra juntos todavía.

En la Edad Media se ve caracterizada por el surgimiento de las servidumbres, que es considerada como una forma de organización del trabajo que sigue inmediatamente a la esclavitud, el siervo es entonces un hombre que va a estar sujeto, a un pacto a través del cual se obliga a prestar sus servicios, así como a la entrega de contribuciones en especie a un señor feudal quien a cambio brindaba cierta protección y seguridad en contra de grupos guerreros que constantemente asediaban a quien trabajaba la tierra. En este orden de ideas el señor feudal se valía de los servicios del siervo y de la familia de éste, los que aplicaban su trabajo a las tierras del señor, a sus rudimentarias industrias y a la casa feudal; dedicando otro tiempo al cultivo de sus tierras a las cuales se encontraban arraigados. (13)

ANTECEDENTES EN MEXICO.- Al igual que en Roma y otras partes del mundo, en la época precortesiana y aún a principios de la Colonia, en México existió la esclavitud y con esto la negación de la relación laboral, en la que se pudiera imputar obligaciones por parte de los patrones y conceder derechos a los trabajadores. Recordemos que el esclavo era considerado como un objeto animal y

(13).- MORA ROCHA, *Ibidem* pág. 3

que a lo más que podía aspirar sin llegar a exigir, era el alimento y techo, pero no propiamente una remuneración a su trabajo, más aún, el amo podía disponer inclusive de la vida del esclavo.

En la época de esplendor de la Gran Tenochtitlán y por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, encontramos que Moctezuma dispuso que fuesen los hijos de los señores de México, Texcoco y Tlacopan quienes sirvieran en los cargos públicos; la intención de Moctezuma era la de ser servido por señores de sangre real para que sus mandatos fueran comunicados por bocas de magnates. Ordenando inclusive que todos los que sirviesen en sus palacios, como pajes, camareros, maestresalas y hasta los encargados de barrer pertenecieran a la nobleza.

Con el advenimiento de la imposición española quedó establecido como régimen de trabajo, la encomienda de indias; otorgamiento a los conquistadores por los servicios prestados al Rey, entregándose a cada conquistador un número determinado de indios para que sirviesen y cultivasen las tierras que igualmente les habían sido concedidas. Así, cada encomendero se convertía en un tipo de representante del Rey de España el que además de valerse de los servicios de éstos e impartir justicia, tenía también obligación de instruirles o inculcarles la fe cristiana, conforme a las disposiciones que para tal efecto expidió la corona española. Surgen así las Leyes de Indias, a instancias de los misioneros, quienes al parecer eran los únicos que se preocupaban por el bienestar de los indios y frenar los abusos de los encomenderos; este cuerpo normativo llegó a contemplar una percepción efectiva de salario, disposición que generalmente no se cumplía, pues de los informes del visitador se desprende que en los casos en que se pagaba al indio se hacía en especie, con bebidas embriagantes.

Las encomiendas decaen y finalmente por la Real Cédula del 12 de julio de 1720 se suprimen legal y formalmente. No obstante cuando cesan las encomiendas, el campesino es un hombre libre, pero que se encuentra vinculado perpetuamente a la hacienda debido a sus deudas. (14)

Es indudable que en el México independiente, las ideas de la ilustración mediante los manifiestos y ensayos de los clásicos franceses como Montesquieu y Rousseau, influyeron de tal forma que, Hidalgo inició su lucha por la independencia de México inspirado en lo que pudo asimilar de estas lecturas prohibidas, Morelos preocupado por la condición de los pobres pugnó en la realización de la Constitución de Apatzingán por una Ley que moderara la opulencia y la indigencia señalando que se debía aumentar el jornal del trabajador.

Después del movimiento insurgente de 1810, nos encontramos con un largo periodo, casi un siglo, en el que no hay una legislación del trabajo propiamente como tal.

Llegamos a la Constitución de 1857, influida por el liberalismo y en donde dos constituyentes: Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga expusieron como premisas de partida, disertaciones acerca del trabajador lo que fue del hombre.

En diversas épocas el hombre productor emancipándose del hombre rentista, siguió sometido a la servidumbre de la tierra; el feudalismo de la Edad Media y el de Rusia y el de la tierra caliente, son bastante conocidos para que sea necesario pintar sus horrores. El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es muy sencilla, y se reduce a convertir

(14).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 5

en capital el trabajo. Esta operación, exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. (15)

Como nota más sobresaliente de este hecho histórico y para los fines de este estudio, podemos señalar que una vez promulgada esta Constitución se obligó a los empleados y funcionarios públicos a jurarla, con la amenaza de privarlos de sus cargos en caso de no hacerlo.

Acerca de las destituciones de empleados y funcionarios podemos añadir que las Constituciones del México independiente relativas a los años de 1824 y 1857, así como a las bases constitucionales de 1836 ratificaban esta postura, centrando en el Presidente de la República la facultad de nombrar, remover y hasta suspender o privar del cincuenta por ciento del sueldo al empleado de gobierno que incurriera en infracciones a las disposiciones en vigor.

Con la invasión francesa no hubo grandes avances en el aspecto normativo laboral, debido quizá a que lo importante era rechazar al enemigo, sin embargo no podemos dejar de mencionar que Maximiliano de Habsburgo dispuso entre otras cosas, en el Estatuto Provisional del Imperio: la prohibición a trabajos gratuitos y forzados, así como restricciones al trabajo de menores, dando origen a lo que posteriormente se conoció como Ley de Trabajo del Imperio, documento que contenía preceptos fundamentales de Derecho del Trabajo vigente hasta nuestros días, citando entre otros los que disponían descanso obligatorio, supresión de cárceles privadas, inspección del trabajo. (16)

(15).- MORA ROCHA, locus cit. pág. 6

(16).- MORA ROCHA, ibidem pág. 7

en capital el trabajo. Esta operación, exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. (15)

Como nota más sobresaliente de este hecho histórico y para los fines de este estudio, podemos señalar que una vez promulgada esta Constitución se obligó a los empleados y funcionarios públicos a jurarla, con la amenaza de privarlos de sus cargos en caso de no hacerlo.

Acerca de las destituciones de empleados y funcionarios podemos añadir que las Constituciones del México independiente relativas a los años de 1824 y 1857, así como a las bases constitucionales de 1836 ratificaban esta postura, centrando en el Presidente de la República la facultad de nombrar, remover y hasta suspender o privar del cincuenta por ciento del sueldo al empleado de gobierno que incurriera en infracciones a las disposiciones en vigor.

Con la invasión francesa no hubo grandes avances en el aspecto normativo laboral, debido quizá a que lo importante era rechazar al enemigo, sin embargo no podemos dejar de mencionar que Maximiliano de Habsburgo dispuso entre otras cosas, en el Estatuto Provisional del Imperio: la prohibición a trabajos gratuitos y forzados, así como restricciones al trabajo de menores, dando origen a lo que posteriormente se conoció como Ley de Trabajo del Imperio, documento que contenía preceptos fundamentales de Derecho del Trabajo vigente hasta nuestros días, citando entre otros los que disponían descanso obligatorio, supresión de cárceles privadas, inspección del trabajo. (16)

(15).- MORA ROCHA, locus cit. pág. 6

(16).- MORA ROCHA, Ibidem pág. 7

En el porfiriato, si bien es cierto que Porfirio Díaz dió facilidades a inversiones y capitales extranjeros y con esto se inició la industrialización del país, también lo son los excesos lamentables del poder económico y político que ejerció una clase minoritaria en perjuicio del pueblo obrero y campesino, de tal suerte que la situación que privaba en el campo, fábricas y minas era de explotación y opresión. Sin embargo fue en esta época cuando José Ives Limantour logra que en México en 1884 obtenga un superávit y que año tras año acrecentara sus reservas.

Entre los documentos más importantes de la época, en materia laboral, podemos destacar al "PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL Y MANIFIESTO DE LA NACION", firmado el 1o. de julio de 1906, por los hermanos Flores Magón, contenía conceptos trascendentales en la vida de la Legislación Laboral Mexicana, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- a).- "El establecimiento de una jornada de trabajo de 8 horas, descanso los días domingos".
- b).- "Habla del pago de una "tarifa" justa y mínima para el trabajo del obrero".
- c).- "Prohibir el trabajo de menores de 7 años".
- d).- "La prohibición de multas en el trabajo, así como retención de sueldos".
- e).- "Suprimir los vales para tiendas de raya, debiendo pagar los patrones, con dinero y en efectivo".

Por lo que se refiere a los empleados públicos que no tenían la calidad de funcionarios, podemos decir que de algún modo o de otro estaban con el gobierno de Porfirio Díaz, debido quizás, a que para entonces, siendo un número muy reducido, todavía no se distinguían como un núcleo propio y autónomo. No obstante lo que para muchos parece contradictorio a la época, se llegan a mencionar en la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, requisitos para obtener recompensas y la inamovilidad.<sup>(17)</sup>

Al dejar Huerta el poder, el 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes la jornada de 9 horas, además se prohibía a los patrones disminuir los salarios y se otorgaba un día de descanso a la semana. En septiembre del mismo año, en los Estados de Tabasco y Jalisco, se expidieron disposiciones al trabajo que encuadran al salario mínimo y el trabajo para menores, así como la cancelación de deuda de campesinos.

Fue en Veracruz donde surgió la primera Ley del Trabajo, que iba a regir en ese Estado, expedida el 19 de octubre de 1914 por el General Cándido Aguilar y un año después, Yucatán expide su Ley del Trabajo, consignando igualmente los principales derechos de los trabajadores, por su parte la Federación se encontraba trabajando en proyectos como el de Zumbarán de 1915; y para el 29 de enero de 1915, Venustiano Carranza había expedido una Ley para regir las relaciones obrero-patronales, subrayando que esta legislación fue dada al margen de la Constitución hasta entonces vigente (Constitución de 1857), y por la cual Carranza se había insurreccionado contra Huerta, toda vez que entre otras cosas pedía la restauración del orden constitucional. Carranza trataba entonces de restablecer dicho orden constitucional perdido.

(17).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 10

Sin embargo, Carranza comprendió su situación, toda vez que la Constitución de 1857 resultaba ya obsoleta, por lo que no solamente ameritaba reformas, sino que por el contrario era evidente la necesidad de elaborar una nueva Constitución; razón por la que convocó, a un congreso constituyente el día primero de diciembre de 1916, en el que tuvo su primera sesión ordinaria.<sup>(18)</sup>

Así, podemos aducir que corresponde a la Constitución Mexicana de 1917, el mérito de abordar el problema social de los trabajadores, consagrado por primera vez y antes que lo hiciera cualesquiera otra Constitución del mundo, al trabajo en uno de sus preceptos; el artículo 123, más aún ubicándolo en el campo general del Derecho y como señala el profesor Mario de la Cueva, el Derecho del Trabajo Mexicano surge como un derecho (o rama) inédito, pues no se deriva o nace del derecho civil o mercantil; sino con una identidad propia de sus características.

Asimismo, el trabajo queda comprendido en un orden jurídico social y de interés público, al igual que el artículo 27 de la Constitución como norma suprema de la nación, previendo el disfrute o goce de los derechos por ella consignados, así como el respeto e inviolabilidad a esos derechos o garantías, aún por los mismos poderes de la Unión, en su artículo 123, resultado del arduo trabajo del Congreso Constituyente, como carta del trabajo y siendo el segundo en extensión en la Constitución Mexicana.

Por otro lado cabe hacer mención que el artículo 123 elaborado por el Congreso Constituyente, regía inicialmente para los trabajadores contratados por particulares y no así a los trabajadores al servicio del Estado, razón por la cual y a instancia del sector de empleados públicos, el Presidente Adolfo López Mateos,

(18).- MORA ROCHA, *Ibidem* pág. 10

presentó a consideración del Congreso de la Unión el proyecto de Reforma Constitucional correspondiente en el que además de elevar a rango constitucional el trabajo realizado por los servidores públicos, se definía la naturaleza del trabajo que se presta al Estado y el trabajo que se presta a particulares. (19)

Dichas reformas fueron publicadas el día 5 de diciembre de 1960, y de esta manera quedó consagrado el derecho del trabajo en su totalidad, en el artículo 123.

Así quedó este precepto constitucional dividido desde entonces en dos apartados: el "A", denominado "Entre los obreros, jornaleros, domésticos y artesanos y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo" y el "B", denominado "Entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores".

Por mucho tiempo se discutió ampliamente, si la reglamentación jurídica al trabajo de los burócratas (servidores públicos), había de ser la misma que para los trabajadores y patrones particulares.

Se estableció entonces como pauta de comparación "La Función Pública", como aspecto de servicio social a la comunidad, que debía de cumplir el burócrata a través de su trabajo. Es decir, mientras que el patrón particular persigue el lucro en la actividad económica que realiza, el gobierno va a realizar una gestión de los asuntos de interés público como lo son los servicios públicos, la seguridad pública y la creación de una infraestructura adecuada para el desarrollo social, político y económico del país.

(19).- MORA ROCHA, loc. cit.pág. 11

A continuación y de acuerdo con el anterior se transcriben algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la época en la que distinguían tajantemente la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo de ese entonces, para el servidor público, e inclusive le niegan como protección constitucional, al decir que no se le puede comprender en el artículo 123. (20)

Los empleados de las Juntas Federales de Mejoras Materiales son de la Ley del Servicio Civil, y no de la del Trabajo, por considerarse empleados públicos. E.- SCJ- Horcasitas Luis, representante de Junta de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo, Tamps. S. 16 de noviembre de 1935. Empleados públicos.- No están comprendidos en las disposiciones del artículo 123 Constitucional, ni en la Ley del Trabajo.

E-SCJ-T/XXV P/918-T/XXVI P/2200

Al tipo de trabajo que desarrollaba el servidor público, como se le denomina actualmente, se le llamó en un principio "servicio civil", de donde se derivó la terminología que hasta la fecha se usa en el ámbito administrativo para leyes, reglamentos y disposiciones para el servicio del empleado público; "servicio civil".

Los intereses de políticos y legisladores, se vertieron únicamente sobre el trabajo a un particular, prometiendo que el trabajo del burócrata sería objeto de una ley aparte, que comprendiera y se adaptara a los casos concretos de la entonces nueva administración pública, por lo que recomendó el presidente Emilio Portes Gil en el año de 1929. (Discurso con motivo de los trabajos de la Ley del Trabajo).

(20).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 12

..."El ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este Código de Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución"...

El proyecto de Portes Gil contemplaba así de una manera general, no sólo el trabajo burocrático de la Federación, sino que inclusive trataba de instrumentar este tipo de trabajo en los Estados de la Federación y hasta en los Municipios de éstos. Se destaca la mención hecha en el artículo 3o. de dicho proyecto, en su aspecto subjetivo, señalando que estarían sujetos a las disposiciones de ese Código, los trabajadores e inclusive el Estado (La Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono.

Posteriormente y no estando total y plenamente definida la posición jurídica del empleado público, lo que provocaba un ambiente tenso e incierto, es hasta el 9 de abril de 1934, cuando siendo Presidente interino de la República Mexicana, el General Abelardo L. Rodríguez, se dan las primeras disposiciones que iban a regular las relaciones de trabajo. (21)

#### 2.1.- Acuerdo dictado por el presidente Abelardo L. Rodríguez.

En substitución del C. Ing. Don Pascual Ortiz Rubio, a quien le aceptó la renuncia, su administración quiso que tuviese una orientación definida, tanto para

(21). - MORA ROCHA, op. cit. pág. 13

que el país conociera los propósitos concretos, cuanto para que los diversos elementos de la administración pública encauzaran sus actividades específicas dentro de una corriente general bien determinada. Así con la colaboración de las Secretarías de Estado y de los jefes de los Departamentos Administrativos, se acordó un programa de acción para desarrollarse entre el mes de septiembre de 1932 y el día 30 de noviembre de 1934, fecha en que inició la nueva administración del C. Gral. Abelardo L. Rodríguez. (22)

Antes de analizar el Acuerdo dictado por el C. Gral. Abelardo L. Rodríguez, es conveniente hacer mención que hasta el año de 1932, existió la Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo, misma que se transformó en la Secretaría de la Economía Nacional, quien observó y estudió ampliamente las condiciones económicas generales y principalmente la marcha de la economía, y que desarrolló su acción conforme a un plan orgánico general, trazado de acuerdo con las realidades existentes y con las finalidades que debe perseguir el Estado al realizar su misión. La actividad de la Secretaría se clasificaba en dos grandes aspectos: por una parte, la acción que comprende el conjunto de disposiciones generales e individuales, encaminadas a organizar, limitar, modificar y vigilar la actividad privada por razones de interés público, a fin de obtener el mayor provecho colectivo y de evitar en lo posible las fricciones entre los grupos que intervienen en los fenómenos de producción, distribución y consumo; y por la otra, las actividades que tienden a mejorar las condiciones económicas mediante una intervención directa en las funciones mismas de producción y distribución, ya sea colaborando con los particulares, o bien independientemente de ellos procurando la modificación de las situaciones perjudiciales que pueda crear el libre juego de las fuerzas económicas, éstas se vienen cumpliendo principalmente a través de organismos o instituciones

(22) - Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, Tomo III, Edición de la Cámara de Diputados, México-1966, pág. 1219

destinados a constituirse en factores de equilibrio y orientación de la actividad privada, situados en relación a ésta en un plano de igualdad, en tanto lo permiten los intereses colectivos a salvaguardar.

Tuvo el constante empeño en apoyarse en la conciencia nacional, apta para intervenir en la solución de estos problemas político-económicos, de manera que tanto en las disposiciones de carácter concreto, como en las normas generales que por su conducto ha expedido el Ejecutivo Federal, ha tratado de obtener la colaboración de los intereses particulares afectados, y de mantener con éstos una continua relación para conocer sus necesidades y proveer a su satisfacción.

Ante la imperiosa y urgente necesidad de dar al Estado una eficaz intervención en el desarrollo de los factores económicos, por una consideración de elemental prudencia y también con el anhelo de respetar las instituciones políticas existentes, se estimó conveniente dar un primer paso encaminado a la adaptación integral de la Administración Pública en toda la Federación, creando organismos especializados para poder realizar las funciones sociales requeridas.

Así la Secretaría de la Economía Nacional organizó dentro de ella el Departamento de Estudios Económicos, expresamente dedicado a investigar los problemas económicos, a efecto de proponer las medidas conducentes para remediar las deficiencias observadas en la realidad misma donde debe operarse.

El éxito de esta tarea requirió la franca cooperación de los poderes locales y de los intereses particulares respectivos; por esta razón e insistiendo en el propósito de crear el órgano adecuado antes de realizar la función para que ella sea eficaz, se creyó pertinente hacer una sugestión a los Gobiernos de los Estados con el objeto de que, a su vez, organizaran cuerpos especialistas en materia

económica, asignándoles funciones similares a las que el Departamento de Estudios Económicos de esta Secretaría tiene encomendadas, con la idea de que dichos organismos locales, a más de velar especialmente por los intereses de la región, proporcionen al Ejecutivo Federal una cooperación importante. (23)

Con las expresadas medidas quedó completada la organización previa indispensable para que pudiera constituirse y funcionar el Consejo Nacional de Economía, y por tanto el Ejecutivo Federal usando de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas, expidió con fecha 25 de julio de 1933, la Ley que crea el organismo de referencia, como auxiliar del Gobierno Federal en la solución de los problemas que afecten a la economía del país.

La Ley establece como obligatoria la consulta al Consejo cuando se trate de disposiciones directamente relacionadas con la economía general de la Nación. (24)

Como parte de su programa de acción social y económica, el Ejecutivo impulsó el desarrollo de las sociedades cooperativas, factores determinantes de una mejor distribución de la riqueza, de un sensible aumento en el consumo y de un más sólido mejoramiento material y moral de la colectividad.

Además, haciendo uso de las facultades que tuvo a bien otorgarle el H. Congreso de la Unión, expidió con fecha 12 de mayo de 1933, la Ley General de Sociedades Cooperativas, que consagra la disciplina y normas a que deberán

(23)- Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, op. cit. pág. 1234

(24)- Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, Ibidem pág. 1235

sujetarse. El régimen que la Ley establece para estas agrupaciones debe juzgarse, evidentemente, de acuerdo con los principios propios del sistema cooperativista; pues sería un error pretender examinar y apreciar las prevenciones de la Ley, empleando el criterio que corresponde a las organizaciones capitalistas. Las cooperativas, a diferencia de las sociedades de derecho común, se preocupan no sólo por lograr un beneficio económico y moral para sus agremiados, sino que constituyen para el Estado factores de colaboración en pro del mejoramiento colectivo.

La acción del Estado no puede limitarse a mejorar las condiciones económicas de los individuos dentro de prácticas egoístas, sino que debe lograr al mismo tiempo y con igual empeño el mejoramiento moral de aquellos y el bienestar social, otorgando al efecto las facilidades y protección requeridas. (25)

Se tomaron las precauciones necesarias para salvaguardar los intereses morales y materiales de los grandes grupos de personas que normalmente integran las agrupaciones cooperativas, asignando al Estado una función tutelar, encaminada a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y a evitar que se desvirtúen las verdaderas finalidades de la organización, aunque sin ingerencia indebida en lo que atañe a su régimen interno.

La Ley sujeta las relaciones entre las cooperativas y sus asalariados a los preceptos de la Ley Federal del Trabajo, pues sería absurdo pretender que el gobierno admitiera que la legislación protectora de los trabajadores derivada de preceptos constitucionales expresos, dejara de aplicarse a un sector considerable de ellos por el sólo hecho de estar al servicio de elementos trabajadores, pero que

(25) - Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966. op. cit. pág. 1236

mediante su organización cooperativa mejoran sus condiciones económicas y sociales. Sanciona el principio de que siendo uno de los fines del régimen cooperativo la abolición del salario, las cooperativas de productores solamente podrán tener asalariados para el desempeño de sus trabajos, con la condición de incorporarlos como socios si prestan sus servicios por seis meses consecutivos.

En conclusión se elevan a disposiciones legales los principios ya bien definidos del sistema cooperativista, admitidos por las leyes más adelantadas de otros países, procurando adoptarles concretamente a las necesidades de nuestra estructura peculiar, económica y social. (26)

Refiriéndonos concretamente a la cuestión del trabajo, por su íntima liga con la economía del país y en particular con los fenómenos de la producción de la riqueza, el plan de política económica que se adopta, afecta sin duda, el vasto campo de la actividad laborante. Los problemas del trabajo son de carácter marcadamente económico; se debe, por lo tanto, concebirlos y resolverlos teniendo en cuenta su naturaleza. Es por esto por lo que el principio general de organización y armonía de todos los intereses, debe hacerse extensivo a los problemas del trabajo.

El derecho social de la Revolución, más humano, porque arraiga en el fondo de la vida, ha deparado los más amplios horizontes políticos y las más profundas transformaciones del Estado Mexicano, y es en la materia del trabajo donde resalta con mayor claridad la diferenciación de los intereses individuales y colectivos, especialmente en relación con la clase obrera, ya que las actividades de las asociaciones de resistencia vienen a determinar nuevos hechos sociales.

(26).- Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966. Ibidem pág. 1237

Ante las actuales manifestaciones de la vida colectiva, el Estado se ha visto precisado a llevar sus facultades más allá de los límites antes reconocidos, para estar en consonancia con la realidad social. Estas causas son las que han determinado la intervención estatal en la contratación y ejecución del trabajo, con un espíritu tutelar para los trabajadores, la expedición de una legislación especial que los proteja durante su existencia, el establecimiento de jurisdicciones privativas y la solución de los conflictos obrero-patronales, mediante una política que tienda a armonizar y coordinar los diversos intereses.

La creación del Departamento de Trabajo, que realizó los postulados sociales del Gobierno Federal en esta materia, constituye un acontecimiento trascendental en la historia de las instituciones públicas mexicanas, revelador del espíritu progresista y constructivo de la Revolución en su etapa actual.

El Departamento al nacer a la vida autónoma se encontró con múltiples problemas que resolver sobre la aplicación de las leyes del trabajo, el reconocimiento y registro de sindicatos, conflictos entre el capital y el trabajo e intergremiales, relaciones internacionales, higiene y seguridad industriales, medidas contra la desocupación, seguros sociales, tribunales del trabajo, etc. Desde luego se procedió a organizar el importante servicio de inspección, que se ocupa de vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos del trabajo, demarcando las jurisdicciones territoriales de los inspectores, para lograr el control de dichos funcionarios y una mayor eficacia en el desempeño de su cometido.

El servicio mencionado mejoró en la medida en que las condiciones fueron más desfavorables, disponiéndose que los inspectores ocupen sus puestos mediante exámenes, aumentando su número y estableciendo su escalafón.

La Inspección Federal del Trabajo coopera con los Gobiernos de los Estados y con el Departamento del Distrito Federal para la aplicación de las leyes respectivas en asuntos locales. La labor conciliatoria o de avenencia, que lleva implícita la inspección, ha sido desarrollada con éxito siguiendo la política sustentada por la dependencia del Ejecutivo.

El Departamento, haciéndose eco del criterio expuesto por el Ciudadano Presidente de la República, respecto a la necesidad de dotar de medios de vida suficientes a la gran mayoría de la población, en aptitud de desarrollar su personalidad física, intelectual y moral, fue pugnando por la elevación de los salarios, pues está convencido de que solamente así se logra convertir a cada trabajador en un sujeto útil a la sociedad, y de que el aumento consiguiente de la capacidad de consumo trae aparejado un positivo beneficio para la economía nacional.

Con tal objeto, se tomaron medidas tendientes a lograr la efectiva obligatoriedad de la convención colectiva del ramo textil, cuyo plazo de vigencia fue prorrogado últimamente, lo que trajo consigo un aumento de salarios y hará posible una mejor convivencia de los industriales del ramo.<sup>(27)</sup>

Asimismo, el Departamento inició un estudio para la formación de un Instituto de Investigaciones sobre el Trabajo, que se ocupa de la psicotecnología del trabajo, del régimen de salarios, de la reeducación profesional.

El ingreso de nuestro país a la Liga de Naciones, y su participación en la Organización Internacional del Trabajo de Ginebra le imponen deberes que se

(27).- Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, op. cit. pág. 1255

traducen en una labor de conjunto de casi todos los países del mundo, encaminados a establecer por medio de convenciones y acuerdos internacionales la nuevas bases de justicia social.

Para este fin se estableció la Oficina de Asuntos Internacionales del Trabajo, que se dedica activamente al estudio de los proyectos de convención y de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, de Ginebra.

De la misma manera se preparó un plan para la formación de un Instituto Internacional Americano del Trabajo, cuya finalidad fue lograr por medio de convenciones internacionales y recomendaciones aprobadas, una unidad de propósito e ideología entre los países de América.

También se tomaron medidas para resolver el problema de la desocupación, consolidando las agencias de colocaciones que existen en el Distrito Federal, estando ya preparadas para desarrollar una acción de conjunto con las agencias de igual género que se establecieron en el país.

En materia de habitaciones baratas para los trabajadores se formularon proyectos para su construcción, que fueron solicitados por organizaciones obreras, y el Gobierno llevó a cabo la construcción de algunas directamente, contando con la colaboración de trabajadores y patrones. (28)

El Seguro Social fue objeto de especial atención por parte del Departamento y se terminó con un proyecto de Ley sobre la materia, que cubre los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo.

(28).- Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, ibid pág. 1256

Por lo que toca a la higiene industrial se procuró sanear el ambiente y las condiciones de trabajo de los obreros y cuando sobrevienen accidentes o enfermedades profesionales, se valorizan lo más exactamente posible los daños recibidos para indemnizarlos en justicia.

En materia de organización, se aprobó el Reglamento Interior del Tribunal del Trabajo; se estableció una sección encargada de tramitar los juicios de amparo, defendiendo las resoluciones de la Junta ante los Tribunales Federales.

La obra realizada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, durante el presente periodo, se caracterizó por su tendencia a prevenir los conflictos de trabajo, evitando en esa forma perjuicios a las partes y a la sociedad, así como también las suspensiones de servicios públicos en varias zonas del país. (29)

Para concluir debe decirse que los acuerdos tomados por el Departamento de Trabajo siguiendo la política del C. General Abelardo L. Rodríguez fueron aprobados en sesión ordinaria del 1o. de septiembre de 1933.

## 2.2.- El Estatuto de 1938.

Por mucho tiempo se discutió ampliamente, si la reglamentación jurídica al trabajo de los burócratas (servidores públicos), había de ser la misma que para los trabajadores y patrones particulares.

(29).- Los Presidentes de México ante la Nación, 1821-1966, loc. cit. pág. 1257

Se estableció entonces como pauta de comparación "La Función Pública", como aspecto de servicio social a la comunidad, que debía de cumplir el burócrata a través de su trabajo. Es decir, mientras que el patrón particular persigue el lucro en la actividad económica que realiza, el gobierno va a realizar una gestión de los asuntos de interés público como lo son los servicios públicos, la seguridad pública y la creación de una infraestructura adecuada para el desarrollo social, político y económico del país.

El estatuto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, y que los observadores de aquel tiempo calificaron como uno de los más avanzados del mundo, ya que el empleado público era contemplado con Reglamentos Especiales de Servicio Civil en casi todos los países del mundo, por lo que transcribimos lo más sobresaliente de dicho estatuto y acorde con el tema a desarrollar. (30)

#### **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión:**

#### **TITULO PRIMERO**

#### **"Disposiciones Generales"**

"ARTICULO 1o.- La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros".

(30).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 12

"ARTICULO 2o.- Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

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

"ARTICULO 4o.- Para los efectos de esta Ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

"I.- Trabajadores de base, y"

"II.- Trabajadores de confianza".

Son trabajadores de confianza:

"a).- En la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Tesorero, el Contador Mayor de Hacienda, el Oficial Mayor de la Contaduría y Secretarios Particulares autorizados por presupuesto".

"b).- En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero, y Secretarios Particulares, autorizados por presupuesto".

"c).- En la Presidencia de la República: el Secretario Particular, el Oficial Mayor de la Secretaría Particular, los miembros de la Comisión de Estudios, el Jefe del Departamento de Intendencia, el Intendente del Castillo de Chapultepec; y los empleados del servicio personal del C. Presidente de la República que por acuerdo

expreso del propio funcionario, tengan ese carácter según su nombramiento respectivo".

"d).- En las Secretarías de Estado, con excepción de la Defensa Nacional: los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales y Jefes de Departamento, así como los Secretarios Particulares de dichos funcionarios".

"Además en la Secretaría de Gobernación: el Jefe del Penal de las Islas Mariás y el Jefe de los Servicios de Información Política y Social y sus agentes; en la Secretaría de Relaciones Exteriores; los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, los miembros de las Comisiones de Reclamaciones y los de las Comisiones Internacionales de cualquier clase; en la de Hacienda y Crédito Público; el Contador General de la Federación, el Tesorero General de la misma y el Cajero General; en la Secretaría de Agricultura y Fomento; el Jefe de la Comisión Nacional de Irrigación; en la de Educación Pública; los Vocales del Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica".

"e).- En los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías Generales de la República y del Distrito y Territorios Federales; los Jefes de Departamento y de Oficina, los Procuradores, Secretarios, Oficiales Mayores, así como sus Secretarios Particulares".

"En el Departamento del Trabajo: el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en el Departamento Agrario, los Vocales del Cuerpo Consultivo; en la Procuraduría General de la República; los dos Sub-procuradores, el Jefe y Subjefe de la Policía Judicial; en la Procuraduría del Distrito Federal, el Jefe y Subjefe de la Policía Judicial; en el Departamento del Distrito Federal, el Jefe de la Policía y el Jefe de las Comisiones de Seguridad, así como los Agentes de estas Comisiones".

"f).- Las Dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional y todos los miembros del Ejército Nacional".

"g).- En el Poder Judicial: los Secretarios de Acuerdos de Juzgados, Salas, Cortes Penales y Tribunal Superior de Justicia: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Acuerdos de las salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios Generales de la misma Corte, los Secretarios de Acuerdos del Tribunal de Circuito y los de los Juzgados de Distrito".

"ARTICULO 5o.- Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base: los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquella; y los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, se regirán por su estatuto especial. Los trabajadores que prestan sus servicios en las líneas férreas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el Gobierno y los trabajadores que prestan sus servicios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación se regirán, tanto unos como otros, por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo".

"ARTICULO 6o.- Todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana, y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio de que se trate. La substitución será decidida por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado respectivo, oyendo antes al Sindicato que corresponda, y, en caso de desacuerdo entre éste y el titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje".

"ARTICULO 7o.- En ningún caso serán renunciables las disposiciones de esta Ley que favorece a los trabajadores".

"ARTICULO 8o.- Los casos no previstos en la presente Ley ni en sus Reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicados supletoriamente, y, en su defecto atendiendo a la costumbre, al uso, a las Leyes del fondo común, a los principios generales de derecho y, en último extremo a la equidad". (31)

## TITULO SEGUNDO

### "Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores"

"ARTICULO 9o.- Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante instrumento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de un trabajador temporal para obra o por tiempo, en cuyo caso el nombramiento será substituido por la lista de raya correspondiente".

"ARTICULO 10o.- Tendrán capacidad legal para aceptar un nombramiento de trabajadores federales, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley, los menores de edad de uno u otro sexo que tengan más de 16 años".

(31).- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, pág. 2

"ARTICULO 11.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores federales aún cuando las admitieran expresamente".

"I.- Las que estipulen una jornada mayor de la permitida por esta Ley".

"II.- Las que fijen labores peligrosas e insalubres para las mujeres y los menores de 18 años o establezcan para unas y otros el trabajo nocturno".

"III.- Las que estipulen trabajo para niños menores de 16 años".

"IV.- Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para la vida del trabajador".

"V.- Las que fijen un salario inferior al mínimo".

"VI.- Las que estipulen un plazo mayor de quince días para el pago de los sueldos".

"ARTICULO 17.- Los trabajadores federales de base se clasifican en las siguientes categorías":

"a).- Trabajadores no calificados".

"b).- Trabajadores calificados de primera y segunda clase".

"c).- Trabajadores especializados de primera y segunda clase".

"d).- Trabajadores técnicos de primera y segunda clase".

"e).- Trabajadores técnicos especializados".

"Esta clasificación podrá aumentarse a juicio de expertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando las necesidades del presupuesto de la Federación así lo requieran". (32)

### TITULO TERCERO

"De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión".

#### CAPITULO I

"De los Sindicatos"

"ARTICULO 45.- 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".

"ARTICULO 46.- Dentro de cada unidad sólo se reconocerá la existencia de un sólo sindicato y en caso de que concurran varios grupos que pretendan ese derecho, el reconocimiento se hará en favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios".

(32).- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. ob. cit. pág. 3

"ARTICULO 47.- Todos los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho de formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que solicitan y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fueran expulsados".

"ARTICULO 48.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y si pertenecieran a éstos por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales, mientras desempeñen el cargo de confianza".

"ARTICULO 50.- Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado serán registrados por el Tribunal de Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste por duplicado, los siguientes documentos:

"I.- Acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la Directiva de la agrupación".

"II.- Los estatutos del sindicato".

"III.- El acta de la sesión en la que se haya designado la Directiva o copia autorizada de aquella".

"IV.- Una lista del número de miembros de que se componga el sindicato, con expresión del nombre de cada miembro, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador federal".

## CAPITULO II

"De las condiciones generales de trabajo"

"ARTICULO 63.- Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada periodo de Gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente".

"ARTICULO 64.- En el acuerdo respectivo se determinarán:

"I.- Las horas de trabajo".

"II.- La intensidad y calidad del trabajo".

"III.- Las horas de entrada y salida de los trabajadores".

"IV.- Las normas que deban seguirse para evitar la realización de riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas".

"V.- Las fechas en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos".

## TITULO CUARTO

"De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales".

## CAPITULO I

"De los riesgos profesionales"

"ARTICULO 84.- Los riesgos profesionales que sufren los trabajadores al servicio del Estado, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; pero las licencias que con este motivo se concedan, serán con goce de sueldo íntegro en los casos en que este Estatuto conceda igual prerrogativa tratándose de enfermedades no profesionales" (33)

Transcribimos a continuación algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la época, en las que distinguían tajantemente la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo de ese entonces, para el servicio público, e inclusive le niegan como protección constitucional, al decir que no se le puede comprender en el artículo 123:

"Los empleados de las Juntas Federales de Mejoras Materiales son de la Ley del Servicio Civil, y no de la del Trabajo, por considerarse empleados públicos. E-SCJ-Horcasitas Luis, representante de Junta de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo, Tamps. S. 16 de noviembre de 1935. Empleados públicos. No están comprendidos en las disposiciones del artículo 123 Constitucional, ni en la Ley del Trabajo. E-SCJ-T/XXV P/918 T/XXVII P/2200"

Al tipo de trabajo que desarrollaba el servidor público, como se le denomina actualmente, se le llamó en un principio "servicio civil", de donde se derivó la terminología que hasta la fecha se usa en el ámbito administrativo para leyes, reglamentos y disposiciones para el servicio del empleado público; "servicio civil". (34)

(33).- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ob. cit. pág. 8

(34).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 13

Como se mencionaba en páginas anteriores, los intereses de políticos y legisladores, se vertieron únicamente sobre el trabajo a un particular, prometiendo que el trabajo del burócrata sería objeto de una ley aparte, que comprendiera y se adaptara a los casos concretos de la entonces nueva administración pública, que recomendó el Presidente Emilio Portes Gil en el año de 1929. (En su discurso con motivo de los trabajos de la Ley del Trabajo).

### 2.3.- El Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Dignificar el trabajo, exaltándolo como deber y función social, ha sido la obra emprendida por muchos doctrinarios del Derecho reflejada ya en los textos Constitucionales y en la legislación positiva. pero esa dignificación del trabajo ha motivado profundas declaraciones de derechos, unas veces referidas al hecho social trabajo y otras a quienes lo prestan, o sea a los trabajadores; sin que se haya puntualizado debidamente a qué trabajo se conceden esos derechos y con qué clase de trabajadores se relacionan las mismas .

Muchos sostienen hoy la necesidad, dadas las virulentas relaciones entre el capital y el trabajo, de que por los parlamentos se defina y fije algo así como el Estatuto del Trabajador, los derechos que como tal le corresponden y que en todo momento pueda ser amparado y garantizado por los poderes públicos.

Que este Estatuto ha de comprender tres fundamentales partes: además de los derechos y deberes definidos por las leyes generales del país para cada persona, remuneración o recompensa del trabajo y seguridad e higiene para prestarlo. Este Estatuto del Trabajo, a pesar de todo, no resulta aún viable en forma total. Las declaraciones que en este sentido han sido formuladas hasta ahora, muchas de ellas en tono ampuloso, se han caracterizado por afeitistas, cincelados

con frases bien logradas, pero alejados por igual de la realidad y del Derecho. Ocurre esto por razón de las circunstancias económicas que varían constantemente y en cada uno de los países. Mucho más que la política, la economía sufre una serie de oscilaciones, de imprescindible consideración para que toda reforma social sea perdurable. (35)

Si la Constitución constituye la fuente suprema del Derecho laboral, ha sido objetado en la doctrina, sosteniéndose a este respecto, que siempre hubo Derecho laboral fuera de la Constitución y aún en contra de la Constitución durante mucho tiempo, y que la inclusión oficiosa de una norma o garantía, sin una organización sindical capaz de sustentarla, adquiere un simple valor pragmático.

La influencia recíproca del Derecho Constitucional y del Derecho Laboral ha sido extraordinaria, por lo menos en estos últimos años. La incorporación de las llamadas cláusulas sociales y económicas en los textos constitucionales señala una modificación de conceptos; pues en tanto que prevalecía, en tiempos bien cercanos, las consideraciones de carácter político, últimamente adquieren especial significación las referentes a la libertad económica consagrantes del Derecho al trabajo y del Derecho del trabajo como prerrogativas junto a las más importantes declaraciones de orden político que los textos constitucionales insertan.

El trabajo, en su sentido ecuménico, viene siendo incluido en los textos constitucionales promulgados en lo que va del siglo. Sumido al principio en el olvido casi absoluto, pasa a tener importancia preponderante; unas veces como función social, otras como elemento de producción, las más en una tentativa de dignificar el

(35).- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VII, Editorial Dere-Dere, Argentina 1991, pág. 747

valor que representa, el hecho es que la Constitución, no por referencias incidentales, sino como contenido primordial, incluye el trabajo entre los principios fundamentales de sus declaraciones de derechos.

Las Declaraciones de Derechos Sociales se inician en la Constitución de México de 1917, las Constituciones anteriores a la guerra de 1914, se limitaban a consagrar la libertad de trabajar. (36)

La aplicación de las cláusulas sociales fue el punto de partida, para el ulterior proceso legislativo, constituye el texto constitucional. Su trascendencia, en todos los órdenes de la vida de la nación resulta innegable; y si se tiene en cuenta la expresión de principios de carácter económico, social condenidos en la Ley primera del Estado, podrá determinarse cuál será el sistema legislativo por desarrollar o desarrollado. Por consiguiente, la importancia de la Constitución en orden al Derecho Laboral es decisiva en muchos aspectos; pues todo él puede encontrarse comprendido en germen, en una simple y escueta declaración. (37)

Las constantes variaciones que la evolucionan de la vida social impone en todos los órdenes, resultan tan sensibles, por la acumulación de los problemas de orden económico, técnico, social y político, que se torna difícil sostener durante mucho tiempo un texto constitucional donde se desarrolle reglamentariamente cuanto hace relación al orden laboral; inconveniente imposible de salvar, sin la reforma constitucional, cuando los factores modifican con cierta rapidez la situación considerada.

(36) - Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VII, op. cit. pág. 748

(37) - Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VII, *ibidem* pág. 749

Por ejemplo la Constitución reglamentaria del trabajo es la Constitución de México del año de 1917, cuyo artículo 123, en sus treinta y un incisos, comprende una serie de puntos relacionados con la legislación del trabajo, entre los cuales figuran la fijación de la jornada laboral de ocho horas, la limitación del trabajo nocturno, la reglamentación del de las mujeres y menores, el salario mínimo, la forma de pago del salario, las condiciones de habitación, las indemnizaciones por accidentes del trabajo, el derecho de huelga, el de asociación, entre otros. <sup>(38)</sup>

El artículo 123 de la Constitución de 1917, representa una definición de conceptos cuya amplitud señala un punto de partida como ya se señaló con anterioridad y una fórmula precisa que tiene su efectivo desarrollo en la legislación positiva posteriormente promulgada, principalmente en la Ley Federal del Trabajo, del año de 1931.

Tal importancia tiene el texto constitucional mexicano, que puede decirse que constituye, sin duda alguna, la más completa síntesis de inspiración para la legislación positiva que del mismo habrá de deducirse.

El artículo 123 fue objeto de amplias discusiones; su gestión se inicia con la tentativa, no lograda, de formalizar una ley de trabajo, durante el gobierno de Venustiano Carranza. Al discutirse en 1916, en el Congreso Constituyente, el texto o la nueva Constitución nacional, el problema se planteó primeramente, sobre si debía darse entrada en el texto a los principios fundamentales que inspirarían la legislación del trabajo y, posteriormente, acerca del contenido de dichos principios. La polémica se tornó en algunos momentos violenta; y, de una limitada reforma

(38).- Ibidem pág. 751

a la parte social contenida en la Constitución de 1857, se pasó a señalar amplios principios, base para el desarrollo de la legislación de cada uno de los Estados.

Esas bases fueron formuladas por el Licenciado José Natividad Macías, en nombre del presidente Carranza, y se materializaron, con pocas modificaciones, en el famoso artículo 123 de la Constitución.

Toda la legislación del trabajo mexicana emana de dicho artículo, teniendo en él su origen las más importantes leyes laborales, como son la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. La inclusión de los principios básicos y esenciales de la legislación del trabajo, que se consagran bajo el amparo que la Constitución le otorga, hizo que México se colocara a la vanguardia de la legislación obrera del mundo, ya que fue en esa oportunidad que se dió valor, casi sin precedentes anteriores, de norma constitucional a disposiciones que, por lo general, sólo se habían recogido en la legislación ordinaria.

La extensión desusada de dicho artículo constituye, más que concreta expresión de un derecho, declaración general de derechos sociales; se considera como un anticipo de principios similares formulados más adelante por distintos Estados y con finalidades diversas:

Modificada, el 31 de agosto de 1929, la fracción X del artículo 73 de la Constitución Nacional, obtenía el Congreso de la Unión una facultad más: la de legislar en materia de trabajo, origen inmediato de la Ley Federal del Trabajo, del 18 de agosto de 1931.

El artículo 123 fue objeto de numerosas reformas, entre ellas las del 31 de agosto de 1929, Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929; 18 de octubre de 1933, Diario Oficial de 4 de noviembre de 1933; 30 de diciembre de 1938, Diario Oficial de 31 de diciembre de 1938 y 5 de noviembre de 1942, Diario Oficial del 18 de noviembre de 1942.<sup>(39)</sup>

Fue hasta el año de 1960, la creación del apartado B del artículo 123 Constitucional, dando lugar a que tres años más tarde, en diciembre de 1963, se expidieran su "Ley Reglamentaria"; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, homóloga a la del apartado B, Ley Federal del Trabajo. Se entrecorrimilla Ley Reglamentaria, toda vez que para algunos doctrinarios, en materia del trabajo resulta impropio hablar de reglamentación, por lo que quizás resultaría más conveniente referirse a Ley o Leyes Constitucionales.

Sin embargo se atenderá por esta vez al sentido positivo del derecho y no al sentido doctrinal, y buscando el aspecto práctico en la utilización del Derecho del Trabajo Burocrático. Aunque si bien es cierto que la nueva Ley seguirá la línea y principios marcados en el Estatuto que le había precedido, también lo es que reconoce nuevos derechos en favor del Servicio Público, se le reconoce como trabajador y el derecho a indemnización, infiriéndose que será igual a la prevista por la Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del apartado B, aplicada supletoriamente.

En este aspecto el ánimo del legislador, la Ley misma en un principio no hace una reglamentación propia, diferente y exclusiva para los trabajadores al servicio

(39).- Enciclopedia Jurídica Ormeza, Tomo VII, op. cit. pág. 753

del Estado toda vez que existen muchas lagunas todavía en esta Ley. El artículo 11 de la actual Ley señala:

"En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden la Ley Federal del Trabajo..."

Y así menciona otros compendios de normas que se aplicarán en lo no previsto, pero considerando que existen infinidad de situaciones no previstas en la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, casi podríamos afirmar que para el manejo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es imprescindible el manejo de la Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del apartado "B" del mismo 123 Constitucional y los criterios jurídicos (verdaderos estudios) emanados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo se puede destacar adhiriéndose al ilustre Mario de la Cueva, que se rescató al trabajo burocrático de las ramas del Derecho Civil y del Derecho Administrativo para encuadrarlo en donde siempre debe estar; previsto en el artículo 123 Constitucional que se refiere a la garantía social del trabajo, reglamentado en el apartado "B" y que deriva de las siguientes normas:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:"

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

"B.- Declaración de Derechos Sociales"

"ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley".

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

"I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de las tres horas diarias ni de tres veces consecutivas".

"II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro".

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

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

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

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

"VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública,"

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

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

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

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

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

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

"XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes".

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

"XIII bis.- Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado" y

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

De acuerdo con lo anterior, es conveniente recapitular los antecedentes que le dieron origen al presente Estatuto Jurídico; las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos fueron consignadas en el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil", expedida por el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez; posteriormente fue promulgado por el Presidente Cárdenas el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", con fecha 5 de noviembre de 1938, reformado el 4 de abril de 1941, durante el régimen del Presidente General Manuel Avila Camacho.

Las normas principales del "Estatuto" pasaron a ocupar sitio de honor en el artículo 123 de la Constitución, al ser adicionado éste durante el régimen del Lic. Adolfo López Mateos, como aparece en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, y recientemente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1972, se reformó y adicionó el apartado B del artículo 123 Constitucional en las fracciones XI, inciso f), y XIII, en las que se consigna el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de los burócratas.

Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos en su favor por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Y por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones constituyen una relación de derecho laboral.

De esta manera se abrogaba "El Estatuto" de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, derogándose las disposiciones que se opusieran a la nueva ley. Quedando conformada así la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado" Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Entre otras reformas importantes al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, mencionaremos que en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982, se adicionó la fracción XIII bis, incluyendo a las instituciones de crédito bancarias que rigen sus relaciones laborales con sus trabajadores por este apartado, a raíz de la nacionalización de la Banca.

#### 2.4.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El derecho mexicano del trabajo es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: "mis derechos como ser humano". Nació de la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución de 1917 su más bella cristalización histórica, antes de esos años se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviera al trabajo su libertad y su dignidad, perdidas en los siglos de la esclavitud, de la servidumbre y del derecho civil: el derecho del trabajo es uno de los nuevos derechos de la persona humana, paralelos y base sin la cual no son posibles los viejos derechos del hombre.

El conocimiento del pasado es un punto de partida necesario, porque explica el malestar y la inquietud sociales y las causas que llevaron a la revolución y transformación política, social y económica que se inició en 1910, para virar 30 años más tarde al neo-porfirismo cuasi-totalitario que vivimos; siglos del pasado en los que encontramos elementos, doctrinas y aun ordenaciones jurídicas que tuvo que romper el derecho del trabajo para poder nacer.

Los Siglos de la Colonia.- En las Leyes de Indias, España creó el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos. Esas Leyes cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la Reina Isabel la Católica, estuvieron destinadas a proteger al indio de América, al de los antiguos imperios de México y Perú, y a impedir la explotación despiadada que llevaban al cabo los encomenderos. (40)

(40).- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Editorial Porrúa, México 1986, pág. 38

En los primeros años de la colonia se entabló una pugna ideológica entre la ambición de oro de los conquistadores y las virtudes cristalinas de los misioneros; las leyes de Indias son un resultado de la pugna y representan en cierta medida una victoria de los segundos. Las Leyes de Indias llevan el sello del conquistador orgulloso; se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política, no eran los iguales de los vencedores.

El sistema de los gremios de la Colonia fue sensiblemente distinto del régimen corporativo europeo; en el viejo continente, las corporaciones disfrutaron de una gran autonomía y el derecho que dictaban en el terreno de la economía y para regular las relaciones de trabajo de los compañeros y aprendices valía por voluntad de ellas, sin necesidad de homologación alguna.

En la Nueva España, por el contrario, las actividades estuvieron regidas por las Ordenanzas de Gremios. Allá las corporaciones fueron, por lo menos en un principio, un instrumento de libertad; en América, las Ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres.

Los gremios de la Nueva España murieron legalmente dentro del régimen colonial; algunas Ordenanzas del siglo XVIII hablaron de la libertad del trabajo, pero fueron las Cortes quienes les dieron muerte. La Ley del 8 de junio de 1813 autorizó a "todos los hombres avecindados en las ciudades del reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimaron conveniente, sin necesidad de licencia o de ingresar a un gremio". El Decreto constitucional de Apatzingán, expedido por el Congreso de Anáhuac a sugerencia del jefe de las tropas libertadoras, generalísimo

don José María Morelos y Pavón, con un hondo sentido liberal y humano, declaró en su artículo 38 que "ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública".<sup>(41)</sup>

El párrafo doce de los Sentimientos de la Nación Mexicana, presentados por Morelos al Congreso de Anáhuac, reunido en la Ciudad de Chilpancingo en el año de 1813, expresa:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a 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 rapiña y el hurto.

Pero a pesar de la hondura del pensamiento social de Morelos, el siglo XIX mexicano, no conoció el derecho del trabajo; en su primera mitad continuó aplicándose el viejo derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias. Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores no sólo se mejoró, sino que más bien sufrió las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió la sociedad fluctuante.

La Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar su independencia y la libertad y la justicia

(41).- DE LA CUEVA, ob. cit. pág. 39

para sus hombres, representa el triunfo del pensamiento individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas Declaraciones de derechos.

La Declaración de derechos de aquella asamblea es uno de los más bellos documentos jurídicos del siglo XIX y posee, de acuerdo con el pensamiento de su tiempo, un hondo sentido individualista y libertad. De sus disposiciones más importantes para el tema que nos ocupa, los artículos cuarto, quinto y noveno, relativos a las libertades de profesión, industria y trabajo, al principio de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento".(42)

En dos ocasiones se propuso el Congreso la cuestión del derecho del trabajo, pero no se logró su reconocimiento, pues el valor absoluto que los defensores del individualismo atribuían a la propiedad privada y la influencia de la escuela económica liberal, constituyeron obstáculos insalvables: el celeberrimo Ignacio Ramírez reprochó a la Comisión dictaminadora el olvido de los grandes problemas sociales, puso de manifiesto la miseria y el dolor de los trabajadores, habló del derecho del trabajo a recibir un salario justo, era la idea del artículo quinto y a participar en los beneficios de la producción, es la primera voz histórica en favor de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y sugirió que la asamblea se abocara al conocimiento de la legislación adecuada para resolver aquellos graves problemas; pero los diputados no adoptaron ninguna decisión. En

(42).- DE LA CUEVA, *Ibidem*, pág. 40

la sesión del 8 de agosto de 1856, en torno al debate sobre las libertades de profesión, industria y trabajo, Ignacio Vallarta leyó un discurso en el que expuso la explotación de que eran objeto los trabajadores y la urgencia de evitarla; pero cuando todo hacía suponer que propondría el reconocimiento constitucional de los derechos del trabajo, concluyó diciendo, en armonía con el pensamiento individualista y liberal que las libertades de trabajo e industria no permitían la intervención de la Ley.

El archiduque Maximiliano de Habsburgo, expidió una legislación social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y de los trabajadores: el 10 de abril de 1865 suscribió el Estatuto provisional del Imperio en artículos 69 y 70, incluidos en el capítulo de "Las garantías individuales", prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

El primero de noviembre del mismo año expidió la que se ha llamado Ley del Trabajo del Imperio: libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaran sus servicios, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso hebdomadario, pago de salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales, escuelas en las haciendas en donde habitaron veinte o más familias, inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por la violación de las normas antecedentes y algunas otras disposiciones complementarias. (43)

(43).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 41

En el año de mil novecientos seis fue testigo de dos grandes episodios de nuestra lucha de clases: en el mes de junio, los obreros mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los empleados norteamericanos; es fama que el Gobernador de Sonora, Izábal, aplastó el movimiento con ayuda de las tropas de los Estados Unidos del Norte. En el mes de noviembre se iniciaron las escaramuzas en la industria textil: los empresarios de Puebla impusieron un reglamento de fábrica que destruía la libertad y la dignidad de los hombres; los trabajadores se declararon en huelga, pero los empresarios poblanos convencieron a todos los dueños de fábricas para que decretaran un paro general; acudieron los obreros al General Díaz, para que arbitrara el conflicto; el gobierno tuvo su última oportunidad histórica, pero no supo aprovecharla y selló su destino.

Su caída era cuestión de tiempo, pudo el presidente señalar una ruta nueva y preparar una legislación del trabajo que se anticipara a las urgencias de la época, pero la burguesía mexicana, heredera del conservadurismo que venía de la Colonia, consiguió que el General Díaz diera el triunfo a los empresarios; la única dádiva que lograron los obreros consistió en la prohibición del trabajo de los menores de siete años.

El día primero de julio del año trágico de 1906, el Partido Liberal, cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y programa, que contiene el documento pre-revolucionario más importante en favor de un derecho del trabajo; en él están delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra Declaración de derechos sociales. El documento analiza la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales en los problemas político, agrario y de

trabajo. En este último aspecto, el partido liberal recalcó la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo: mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salario para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de los menores de catorce años; jornada máxima de ocho horas; descanso habdomadario obligatorio; fijación de los salarios mínimos; reglamentación del trabajo a destajo; pago del salario en efectivo; prohibición de los descuentos y multas; pago semanal de las retribuciones; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; indemnización por los accidentes de trabajo; higiene y seguridad en las fábricas y talleres; habitaciones higiénicas para los trabajadores. (44)

A fines del régimen del General Díaz, un hombre sintió la tragedia de las víctimas de los riesgos del trabajo; el 30 de abril de 1904, a solicitud del Gobernador José Vicente Villada, la Legislatura del Estado de México dictó una Ley, en la que se declaró que en los casos de riesgos de trabajo, debía el patrono prestar atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses. El Gobernador Bernardo Reyes del Estado de Nuevo León, tuvo la convicción de que era indispensable una Ley de accidentes de trabajo; inspirada en la Ley Francesa de 1898, la de 9 de noviembre de 1906 definió al accidente de trabajo, único de los riesgos considerando como aquél que "ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él"; y fijó indemnizaciones que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total.(45)

(44).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 42

(45).- Ibidem pág. 43

El 15 de julio de 1914, el general Huerta abandonó el poder, cediendo el triunfo a la Revolución. Casi inmediatamente después, los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del derechos del trabajo: el 8 de agosto se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios. El 15 de septiembre se dictó en San Luis Potosí un decreto fijando los salarios mínimos. Cuatro días más tarde, se fijaron en el Estado de Tabasco los salarios mínimos, se redujo a ocho horas la jornada y se cancelaron las deudas de los campesinos. Mayor importancia tuvo el movimiento creador del derecho del trabajo en los Estados de Jalisco y Veracruz: En el primero de ellos, Manuel M. Dieguez expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones; y el 7 de octubre, Aguirre Berlanga publicó el Decreto que merece el título de primera Ley del trabajo de la Revolución Constitucionalista, substituido y superado por el del 28 de diciembre de 1915; jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y en 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.

El 4 de octubre de 1914 se impuso el descanso semanal en el Estado de Veracruz y el 19 del mismo mes, Cándido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado, cuya resonancia fue muy grande en toda la República: jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección del trabajo, reorganización de la justicia obrera. (46)

(46) - DE LA CUEVA, op. cit. pág. 45

Las Legislaciones de las Entidades Federativas, expidieron un conjunto de leyes en el período comprendido de 1918 a 1928, destacándose en ello la Legislatura del Estado de Veracruz por su expedición de la Ley del Trabajo en su Entidad, que no tan sólo es la primera en la República, sino que es también orgánicamente la primera en nuestro Continente. Sirve como modelo para las demás Entidades Federativas en la República Mexicana y constituye el precedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

La Ley del Trabajo publicada en el Estado de Veracruz reconocía plenamente la libertad sindical y el derecho de huelga, que con el derecho a la contratación colectiva integran la trilogía que es la base fundamental del Derecho Sindical Moderno.

En el año de 1925 se expide en México la Ley Reglamentaria de la Libertad del Trabajo, contemplándose algunos aspectos de la Huelga; un año después se publicó el reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; en 1927 se dictó un nuevo decreto sobre la jornada de trabajo en los establecimientos comerciales. Cabe agregar que a partir de la Ley Reglamentaria de la libertad de trabajo en el año de 1925 quedó formulada la tesis de que el trabajo subordinado no podía ser considerado como una mercancía; es decir, se apartaba definitivamente la relación del trabajo del derecho común. (47)

Finalmente la actual Ley del Trabajo se origina con la promulgada el 18 de agosto de 1931, reformada posteriormente hasta 1970, en la que se pretende aunque no del todo que se separen el derecho positivo sustantivo del derecho procesal del trabajo, tal y como lo conocemos en la actualidad.

(47).- RAMOS, Eusebio y TAPIA ORTEGA, Ana Rosa. Nociones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1989, pág. 18

Para concluir, hay que agregar respecto de los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, que el primero de los apartados va a normar las relaciones entre los patrones como particulares, y el último apartado de los mencionados, las relaciones entre los trabajadores al Servicio de la Federación. La Ley Federal del Trabajo publicada el 28 de agosto de 1931, actualmente reformada reglamenta el apartado "A" y la Legislación del Trabajo Burocrático por su parte es reglamentaria del "B" del mencionado artículo Constitucional.

Cabe mencionar que respecto de las relaciones entre los Estados, los Municipios y sus trabajadores se regulan en algunas entidades federativas a través de normas de trabajo dictadas por sus legislaturas locales, como en el Estado de Morelos para citar un ejemplo se le denomina "Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos", y que resulta ser una copia del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional ley que norma las relaciones entre el Estado, los Municipios y los trabajadores prestadores del servicio.

Como se ve del cuadro dispositivo señalado, las normas jurídicas que hemos mencionado están elaboradas para aplicarse de acuerdo no con el sujeto trabajador, sino, con los sujetos patrones como son: Particulares, la Federación, los Estados y los Municipios en el ámbito nacional.

Por lo que toca al apartado "B" del artículo 123 Constitucional coexisten la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la Ley que reglamenta la fracción XIII Bis de dicho apartado. Es la referente a la que norma las relaciones laborales entre las Instituciones Bancaria, de crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.<sup>(48)</sup>

(48).- RAMOS, Eusebio y TAPIA ORTEGA, Ana Rosa, op. cit. pág. 20

C A P I T U L O   I I

LA RELACION DE TRABAJO

## CAPITULO II

### LA RELACION DE TRABAJO

#### 1.- Concepto.

La relación de trabajo representa una idea principalmente derivada de la doctrina italiana, según la cual el mero hecho de que una persona trabaje para otra en condiciones de subordinación, contiene para ambas partes una serie de derechos y obligaciones de índole laboral, con independencia de que exista o no, un contrato de trabajo. De ahí que algunos autores, como Napoli, digan que puede existir una relación de trabajo sin contrato, pero no un contrato sin relación de trabajo; de donde resulta que aquella es el contenido del contrato, y éste su continente. Sin embargo, a juicio de algunos autores, esa distinción es inexistente y carente de efectos jurídicos; porque, en la relación de trabajo, existe un contrato, aunque sea de índole tácita, representado por el hecho de que una persona acuda a trabajar y otra acepte su trabajo.<sup>(49)</sup>

Con la aparición del libro Derecho Mexicano del Trabajo, se inició en los pueblos de habla española y portuguesa, la batalla en contra del contractualismo que prevalecía entre los profesores y escritores de los diferentes países, una batalla que representa uno de los episodios más intensos en la lucha del derecho del trabajo por afirmar su individualidad y con ella su autonomía y por transformarse en el derecho general de las relaciones de trabajo.

El derecho civil, que había contemplado sin inmutarse la aparición de las leyes de excepción protectoras del trabajo, comprendió que en esa batalla estaban

(49).- OSORIO, Manuel. op. cit. pág. 659

en juego la esencia misma del contractualismo individualista y subjetivista tradicional, y la integración misma del derecho civil y por encima de ella la del derecho privado; entendió asimismo que la victoria de la idea nueva implicaría que el derecho regulador de uno de los aspectos más extensos e importantes de las relaciones humanas pasaba sobre el principio de que el contrato, basado en la autonomía de la voluntad, era la fuente creadora de los derechos y obligaciones en las relaciones entre los hombres.

Tesis que sería sustituida por la doctrina que atribuía al hecho simple de la prestación de un trabajo la fuerza suficiente para crear, aún en contra de la voluntad de los empresarios, derechos y obligaciones; una doctrina que, además, postulaba la aparición de un derecho nuevo, que declaraba constituir un tercer género dentro de la milenaria clasificación del orden jurídico interno en derecho público y derecho privado.

La defensa de la teoría de la relación de trabajo como una situación jurídica objetiva independiente de su origen, partió de la circunstancia de que nuestro derecho del trabajo nació en la Asamblea constituyente sin conexión alguna con el viejo derecho civil, sino al contrario, como un derecho cuyas bases se encontraban en una decisión fundamental del pueblo y cuya misión consistía en superar, en beneficio del hombre, una concepción jurídica que hundía sus raíces en la historia hasta llegar a la solución.<sup>(50)</sup>

Sería una afirmación intolerable la que expresara que la doctrina de la relación de trabajo, fuente de los derechos del trabajador e independiente del acto

(50). - DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Editorial Porrúa, México 1980, pág. 182

o causa que le dió origen, carece de antecedentes en otras doctrinas o en otros pensadores, o bien que la Ley de 1970 la inventó en todas sus partes. Por lo contrario, declaramos que entre otras varias, fueron dos las ideas que sirvieron para forjar la estructura de la concepción de 1938, la que a su vez está en la base de la Ley de 1970: una es la de aquel maravilloso jurista que fue Georges Scelle, y otra la del insigne maestro Erich Molitor, que fue uno de los representantes del derecho del trabajo socialdemócrata de la Constitución alemana de Weimar.

Al respecto, el pensamiento de Georges Scelle en el Derecho obrero, plasmado en un párrafo en el que manifiesta "...Se puede dar en arrendamiento una cosa o un animal, pero no se puede alquilar un trabajador, porque se opone a la dignidad humana; y tampoco puede alquilarse una facultad del hombre, porque no se le puede separar de la persona física". Asimismo añadió "que aplicar la idea del contrato al trabajo, es explicar las cosas a la manera del médico de Moliere...", asimismo anunció que en el mundo de la libertad habrá un tránsito del subjetivismo contractualista que hace depender los derechos de un acuerdo de voluntades, al objetivismo de los hechos reales, que fundará los derechos del trabajo en su voluntad libre, ya que a nadie se puede obligar a prestar un trabajo personal sin su pleno consentimiento, y en el hecho real de la prestación de su energía de trabajo.<sup>(51)</sup>

En consecuencia, la relación de trabajo dejará de ser una relación intersubjetiva y se convertirá en una objetiva, que tendrá como base la voluntad libre del trabajador y como meta la protección plena del trabajo mediante las declaraciones de derechos sociales, de las leyes y de los contratos colectivos.

(51).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 183

Todavía apunta diciendo "...en el origen de la relación de trabajo de la organización industrial de nuestros días, ya no se encuentra un contrato, sino un acto condición, ya que por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos; un estatuto, ahí donde existen contratos colectivos; en cuya formación no participa cada trabajador y que se modela, no en atención al interés de uno o varios trabajadores, sino en atención al interés de todos los actuales y de los futuros, es decir del interés de la clase trabajadora..."<sup>(52)</sup>

Erich Molitor, se interesó particularmente por la determinación del momento en que principia a aplicarse el derecho del trabajo, un estatuto imperativo que por proponerse preservar la salud y la vida del trabajador y asegurar condiciones decorosas para la prestación del trabajo, no puede dejar de aplicarse.

Molitor decía "... es preciso distinguir el contrato de la relación de trabajo: el primero es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras que el segundo es la prestación efectiva de un trabajo..."

La aplicación del derecho del trabajo principia en el momento en que el trabajador ingresa a la empresa, con ello quiere decir, la iniciación del trabajo es el presupuesto indispensable y el hecho que impone imperativamente la aplicación del ordenamiento laboral:

"...La idea de trabajo subordinado no puede derivar de la obligación de cumplir el contrato, pues únicamente se realiza, esto es, existe, por el cumplimiento

(52).- DE LA CUEVA, *Ibidem* pág. 184

mismo de la obligación, por lo tanto en el momento en que el trabajador queda enrolado en la empresa..."

Concluía diciendo que el contrato vive dentro del derecho civil, la relación de trabajo es el principio y la finalidad del nuevo derecho. De lo que se deduce que iniciado el trabajo, y dado que se trata de un trabajo subordinado, nada ni nadie puede impedir la aplicación del derecho del trabajo, o lo que es igual, el acuerdo de voluntades sirve para obligar a que se preste el trabajo, pero es la prestación efectiva de éste lo que determina la aplicación imperativa del estatuto laboral.<sup>(53)</sup>

El esfuerzo por la implantación de la teoría de la relación de trabajo como punto de partida para la aplicación del estatuto laboral, cualquiera que hubiese sido el acto o la causa que le dió origen, constituye otro de los aspectos centrales, tal vez el más hondo, la batalla por la autonomía del derecho del trabajo. Los maestros que admitieron la aparición de una rama jurídica que no era ni derecho público ni derecho privado, pero la inclusión de una especie nueva en la clasificación no destruía por sí sola la subordinación del derecho del trabajo al privado, ya que podía quedar viva la idea del contrato como el acto jurídico infranqueable para la creación de derechos y obligaciones por los hombres.

La lucha que desató la idea nueva en el año de 1938, giró en torno a dos cuestiones fundamentales: consistía la primera en la decisión respecto de si, atenta la naturaleza del trabajo humano, podía quedar sometida su prestación a la idea del

(53).- DE LA CUEVA, loc. cit. pág. 184

contrato; la segunda se refería a si en la vida de las relaciones de trabajo de los países capitalistas tiene que existir un acuerdo previo de voluntades, sin el cual la prestación de trabajo no podía cobrar existencia jurídica.

La separación de estas dos cuestiones es un efecto obligado de la circunstancia de que el acuerdo de voluntades constitutivo de un contrato nace y queda regido por un conjunto de principios y normas que recibe el nombre de derecho de las obligaciones y de los contratos. Lo que quiere decir que un elemento es el acuerdo de voluntades, un hecho que corresponde al mundo físico, y otra cuestión distinta es la suma de principios y normas destinadas a determinar las condiciones que ha de satisfacer el acuerdo de voluntades para que se produzcan los efectos que autorizan aquellos principios y normas.<sup>(54)</sup>

La Ley nueva resolvió la disputa en su artículo tercero y en el precepto que excluyó al derecho común de las fuentes supletorias del derecho del trabajo. Delante de esta última solución, habría sido una aberración aceptar la idea de la relación de trabajo como un contrato sujeto a las normas del derecho privado. En alguna ocasión nos preguntaríamos si sería aceptable la idea de un contrato regido por normas que no guardaran relación alguna con el derecho civil y mercantil, pero quedaríamos convencidos de que es un imposible, ya que se estaría en una contradicción insalvable con la idea del derecho del trabajo, que no protege los acuerdos de voluntades sino el trabajo mismo, pues su misión, según expusimos anteriormente que no es regular un intercambio de prestaciones, sino, asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa.

(54).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 186

De lo anterior se desprende que la relación de trabajo, "...es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios Internacionales, de los contratos colectivos y contratos-Ley y de sus normas supletorias..."

De esta descripción se deducen algunas consecuencias:

a).- El hecho constitutivo de la relación es la prestación de un trabajo subordinado.

b).- La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación, se desprende del acto que le dió origen y provoca, por sí misma, la realización de los efectos que derivan de las normas de trabajo.

c).- La prestación del trabajo determina inevitablemente la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata de un estatuto imperativo, cuya vigencia y efectividad dependen exclusivamente de la prestación del trabajo.

d).- La prestación del trabajo crea una situación jurídica objetiva que no existe con anterioridad, a la que se da el nombre de relación de trabajo; en el contrato, el nacimiento de los derechos y obligaciones de cada una de las partes depende del acuerdo de voluntades, mientras que en la relación de trabajo, iniciada la actividad

del trabajador, se aplica automáticamente el derecho objetivo. Es decir que la prestación del trabajo proviene inmediatamente de un acto de voluntad del trabajador, pero los efectos que se producen provienen de la Ley y de los contratos colectivos. (55)

Al respecto el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo define la relación de trabajo de la siguiente forma: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona".

De dicha definición se desprende que donde hay una prestación de trabajo subordinado ahí hay una relación de trabajo a la que se aplicará el estatuto laboral.

Asimismo se refiere a si la formación de la relación de trabajo requiere, en todas las hipótesis, un acuerdo previo de voluntades. Los defensores de los empresarios y de los patrones comprendieron que de aceptarse la teoría de la relación de trabajo, se abrirían de par en par las puertas para eliminar la voluntad de sus representados en la formación de la relación y se perdería la facultad de seleccionar el personal de la empresa.

De lo anterior se deduce lo siguiente: la formación de una relación de trabajo es un imposible sin la concurrencia de la voluntad del trabajador, ya que el artículo 5o. de nuestra Carta Magna reconoce que "... a nadie se podrá obligar a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento...". Esto forma parte de los

(55).- DE LA CUEVA, op. cit. pág.187

derechos individuales del hombre, pero el derecho del trabajo la hace suya y la respeta, porque su desconocimiento equivaldría a transformar al hombre en un esclavo. (56)

Por otro lado apunta a la necesidad o la posibilidad, de un acuerdo de voluntades previo a la iniciación de la prestación de trabajo, así lo interpretamos en el propio artículo 20, al manifestar que "...cualquiera que sea el acto que le de origen..." señala la posibilidad de ese acuerdo.

Sin embargo para la esencia de la doctrina nueva consiste, por una parte, en que el acuerdo de voluntades no es un requisito inevitable para la formación de la relación y por otra, y esta es la cuestión fundamental, en que ese acuerdo de voluntades no podrá ser el rector de la vida de la relación, porque esa función la cumple, como anteriormente ya se manifestó un estatuto, la Ley y los contratos colectivos, entre otros ordenamientos, que está en una evolución permanente que no puede ser detenida por el acuerdo de voluntades originario, pues, por el hecho de la prestación del trabajo, la relación adquiere una vida propia, la que se transforma por principios que también le son propios.

Finalmente es preciso consignar que la realidad muestra varias las situaciones en las que se da, un acuerdo previo de voluntades; así, los trabajadores de confianza, los domésticos y los de la pequeña industria, los primeros por las características particulares de ellos, y los dos restantes por el trato personal permanente entre el trabajador y el patrono; pero de todas maneras cierto es que la relación de trabajo adquiere vida propia y que se modificará al cambiar el contenido

(56). - Ibidem pág. 188

de las normas que la rigen, así, nada impedirá que en el futuro se organicen sindicatos de trabajadores domésticos o de la pequeña industria.<sup>(57)</sup>

La concepción contractualista del derecho civil entregó a un supuesto acuerdo de voluntades libres del trabajador y del patrono la determinación del contenido de la relación de trabajo, ese mito fue una de las más grandes mentiras del derecho, pues si bien el principio poseía una validez formal, la realidad era otra, porque fue siempre el patrono quien impuso su voluntad.

Aquella mentira está siendo superada cada vez más, a consecuencia del tránsito de la era de la relación individual de trabajo a la etapa de la negociación y contratación colectivas, en la cual, la determinación de las condiciones de trabajo para todos y cada uno de los trabajadores, es el resultado de la lucha de las dos fuerzas sociales que viven dentro de la empresa: el trabajo y el capital.<sup>(58)</sup>

Es inútil insistir en los beneficios de la negociación y contratación colectivas, pues en el pasado el trabajador era la nada y el patrono lo era todo, mientras que en el presente, el sindicato es el igual del empresario para la fijación de las condiciones generales de trabajo.

Resulta aparentemente contradictoria la redacción del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en cuyo párrafo segundo se encuentra la definición del contrato de trabajo que dice: "...Cualquiera que sea su denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado..."

(57).- Loc. cit. pág. 189

(58) - DE LA CUEVA, *Ibidem* pág. 192

No correspondió a la Ley decidir las controversias doctrinales, por lo que se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo definiéndola de la siguiente manera: "...Como la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le de origen", pero se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensable, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo.

La única significación de la definición estriba en que el trabajador adquiere la obligación de poner su energía de trabajo a disposición del patrono a partir de la fecha estipulada y en que el empresario obtiene el derecho de utilizarla y asume la obligación de pagar el salario.<sup>(59)</sup>

Por lo tanto, al iniciarse la prestación de trabajo, se forma automáticamente la relación de trabajo, la que vivirá dentro de las normas del estatuto laboral.

Los efectos de este contrato de trabajo son los mismos que produce cualquier convenio entre dos personas; el trabajador debe presentarse a la empresa y poner su energía de trabajo a disposición del patrono y si no lo hace, será responsable de los daños o perjuicios que cause, de acuerdo con lo establecido por el artículo 5o. Constitucional y si el patrono se niega a cumplir su obligación, podía el trabajador intentar la acción de asignación de puesto y pago de los salarios caídos a partir de la fecha que se hubiese convenido, acción que es equivalente a la de separación injustificada del trabajo. (60)

(59).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 193

(60).- Ibídem pág. 194

En relación a los trabajadores al servicio del Estado sobre la relación del trabajo, podemos manifestar que el artículo segundo de la Ley de 1931, dispuso que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieron".

La burocracia sintió en su cuerpo la injusticia del sistema, por la falta de un mínimo de derechos por la prestación de su trabajo y porque cada vez que cambiaba el titular de una dependencia gubernamental, se producía un cese colectivo. El descontento y la intranquilidad de los trabajadores del Estado, motivaron al presidente Abelardo L. Rodríguez a que se expidiera en el año de 1934 un Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, mismo que rigió hasta el 30 de noviembre del mismo año. Posteriormente el Congreso Federal a propuesta de Cárdenas en el año de 1938, aprobó una Ley con el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Durante la presidencia de Avila Camacho, se introdujeron importantes reformas al Estatuto, no obstante los trabajadores públicos carecían de una protección constitucional. En el año de 1959, el presidente López Mateos envió una iniciativa de adiciones a la Constitución, en la que sugería se adicionara al artículo 123 un apartado "B", que contuviera la Declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales, dicha adición quedó aprobada en el año de 1960, y tres años después se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En virtud de dicha Ley se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. (61)

(61).- DE LA CUEVA, ob. cit. pág. 196

Los opositores al pensamiento nuevo no han captado el hecho de que la doctrina de la relación vive desde el año de 1960, como ya se mencionó anteriormente, primero en la Declaración y después en la Ley de 1963; en esas normas constitucionales y legales ya no se hizo referencia al contrato como la figura jurídica base para la prestación del trabajo y sí, en cambio, en el artículo segundo de la Ley se consigna la relación jurídica de trabajo.

El maestro Néstor de Buen, explica que la relación jurídica se halla en forma hipotética en la norma, lo cual no quiere decir que, de modo forzoso, haya de estar antes en la norma que en la vida. Hay relaciones vitales que llevan dentro de sí mismas el germen de una norma todavía no declarada, y que se extrae, en definitiva, de la realidad misma; rebus et factis. La propiedad, las relaciones familiares, el vínculo obligatorio existieron antes de que ninguna norma las estableciera.

Asimismo agrega de Buen, toda relación prevista en una norma tiene, en cuanto se le contempla desde ella, el carácter de una relación jurídica. Una relación no es jurídica por sí: lo es por su aptitud para ser apreciada jurídicamente, es decir, en vista de una razón o fundamento de Derecho; por ejemplo, de una norma.

Basta, sin embargo, que la norma le de esa significación, aunque no una a ella deberes o derechos especiales. Cuando una norma dice que el comprador debe el precio al vendedor, establece una relación jurídica (relación entre personas con derechos y deberes); también al declarar que el propietario puede usar y disfrutar de las cosas de su pertenencia (relación entre una persona y una cosa); la

instituye asimismo si ordena una conexión entre dos cosas o entre dos derechos.

(62)

Asimismo argumenta de Buen, que está de acuerdo con la teoría de Mario de la Cueva, ya que pone de manifiesto que la relación de trabajo puede tener un origen no contractual y que, en ocasiones, no existe, en rigor, una voluntad patronal para establecerla.

De la misma forma en el hecho de que la relación laboral se transforma por imperativo de la Ley, de los contratos colectivos y de otros ordenamientos y en su afirmación de que independientemente del nombre que se le haya dado a un determinado convenio, si implica una relación subordinada de prestación de servicios, en todo caso se tratará de una relación laboral.

Por el contrario es obviamente contradictoria su afirmación inicial en el sentido de que no puede calificarse de contrato al acto generador de la relación laboral, con su admisión, vertida inclusive la Ley, artículo 20, de que algunas relaciones laborales pueden nacer de un contrato, las de los altos empleados, los domésticos y los trabajadores en industria familiar. De Buen indica que la relación laboral si puede nacer de un contrato.

No debe olvidarse que en el derecho civil existen múltiples contratos que se estructuran, básicamente sobre obligaciones de hacer (la prestación de servicios profesionales), sin que con ello se atente "a la idea de la dignidad del trabajo

(62).- DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1991, pág. 539

humano", y al principio de que "únicamente las cosas que están en el comercio pueden ser objeto de contratación". (63)

La determinación de la esencia de la relación de trabajo constituye uno de los problemas básicos de la disciplina. Debe entenderse que sólo se refiere a la relación que se establece entre patrón y trabajador porque existen, junto a ella, otra serie de relaciones laborales, entre patrón y sindicato, entre los miembros de un sindicato, entre sindicatos y, eventualmente entre los mismos patrones, que tienen un contenido esencial distinto. (64)

## 2.- Clases.

Las relaciones de trabajo son de dos tipos, relaciones individuales y relaciones colectivas: Las primeras son las que sirven para realizar las prestaciones de servicios, en tanto las segundas son las que tienen por objeto reglamentar las condiciones de prestación de los servicios. Esta clasificación de las relaciones de trabajo produce, a su vez, una clasificación en los sujetos del derecho del trabajo; con el nombre de sujetos individuales del derecho del trabajo se designa a todas las personas que intervienen en la formación y cumplimiento de las relaciones individuales de trabajo; y los sujetos colectivos del derecho del trabajo son los que participan en la vida de las relaciones colectivas de trabajo.

Sin embargo analizaremos los sujetos individuales del derecho del trabajo que en este caso son fundamentalmente los trabajadores y los patrones; y al lado de

(63).- DE BUEN L., op. cit. pág. 546

(64).- DE BUEN L., *Ibidem* pág. 548

estos últimos figuran como auxiliares algunos conceptos que en seguida se describen:

a).- Trabajador.- Es el elemento básico del derecho del trabajo, pues el estatuto tiene por misión esencial, fijar los derechos de los trabajadores en el proceso de la producción, o bien, es el conjunto de normas que tiene por objeto proporcionar a los trabajadores, a cambio de la prestación de sus servicios, un nivel decoroso de vida.

El trabajador, como sujeto del derecho del trabajo, puede únicamente ser una persona física, hombre o mujer, ya que salvo las medidas de protección especiales a las mujeres, en relación con ciertos trabajos, los dos se encuentran equiparados en la Ley, así debe entenderse en su artículo tercero. (65)

El artículo 3o. de la Ley define al trabajador "...Como la persona que presta un servicio personal en virtud de un contrato de trabajo; esto significa que la noción, prestación de un servicio personal en virtud de un contrato de trabajo, es la que sirve para fijar el concepto de trabajador.

b).- Empleado.- Los profesores extranjeros han llegado a la conclusión de que la diferenciación entre trabajador y empleado es extraordinariamente difícil, en cambio para los profesores chilenos, prefieren el criterio del carácter intelectual o manual del trabajo, pero declaran que, dada su imprecisión, hubo necesidad de organizar una Comisión que decidiera los casos.

(65).- DE LA CUEVA., Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, Editorial Porrúa, México 1986, pág. 416

La antigua legislación alemana comprendió la dificultad y más que proponer una definición, señaló los principales grupos de empleados; los trabajadores que no estuvieren incluidos en alguno de los grupos, quedarían regidos por las leyes generales de trabajo: a).- Las personas que ocupan puestos de dirección en las empresas, b).- Las que ocupan puestos de importancia en las mismas empresas, entre ellos, principalmente, los técnicos; c).- Los empleados de oficinas; d).- Los auxiliares y aprendices de los comerciantes; e).- Los artistas y los músicos; f).- Los profesores; g).- Las enfermeras y h).- Los oficiales de los barcos.

En el derecho mexicano no existe la razón de la diferencia entre obrero y empleado, ya que el artículo 123 rige para unos y otros. Cuando nació nuestro derecho del trabajo ya se habían dictado en Europa las leyes de protección a los empleados y el legislador juzgó acertadamente que no existía motivo para crear tratamientos distintos.

c).- Empleado de Confianza.- Como se mencionó anteriormente, los empleados de confianza están amparados por el artículo 123 de nuestra Constitución; pero por los caracteres particulares de algunos trabajos, la Ley se vió obligada a crear la categoría de empleado de confianza y la sometió a un régimen especial, naturalmente, sin contrariar los principios del artículo 123.

Al respecto los artículos 48 y 126 fracción X de la Ley, son los que hablan de empleados de confianza, pero los términos de estos preceptos son imprecisos al manifestar:

El artículo 48 de la Ley parece referirse a empleados de confianza como a trabajadores distintos de las personas que desempeñan puestos de dirección o de inspección de las labores y serían los individuos ocupados en trabajos personales

del patrono dentro de la empresa; asimismo la primera parte de la fracción X del artículo 126 de la propia Ley, por el contrario, parece identificar a los empleados de confianza con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia.<sup>(66)</sup>

El concepto de empleado de confianza fue utilizado por vez primera en el proyecto sobre jornada de trabajo presentado a la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en la Ciudad de Washington en el año de 1919, fue adoptado más tarde por la legislación belga y pasó posteriormente a nuestro derecho en los artículos 4o., 48 y 126, fracción X de la Ley Federal del Trabajo. En dicho proyecto se decía que la jornada de ocho horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaran puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró el alcance de ese artículo, por haberse visto que de dar una interpretación gramatical a sus términos resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza, ya que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus órdenes.

Se sostuvo desde entonces que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que por razón de sus funciones tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquellos que también, por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa.<sup>(67)</sup>

d).- Patrono.- El artículo cuarto de la Ley manifiesta que patrono puede ser toda persona física o moral que ocupe los servicios de otra, lo que fácilmente se

(66) -DE LA CUEVA: El Nuevo Derecho, Tomo II, op. cit. pág. 421

(67) - DE LA CUEVA, Ibidem. pág. 426

comprende, pues tanto las personas físicas como las jurídicas pueden utilizar los servicios de los trabajadores.

Para tener el carácter de patrono se requiere, que la utilización de los servicios de una o varias personas, se efectúe mediante contratos de trabajo, ya que es posible emplear los servicios de alguna persona merced a contratos de naturaleza civil, tales como el mandato o la prestación de servicios profesionales.

e).- Representante de Patrono.- El artículo cuarto de la Ley es amplísimo, que no coincide con el mandatario jurídico. Representante del patrono puede ser un jefe de departamento u otra persona cualquiera a quien corresponda, en todo o en parte, la dirección de los trabajos o la administración total o parcial, de la negociación. <sup>(68)</sup>

f).- Intermediario.- La intermediación, tal como existía en Francia, era motivo de constantes quejas de los obreros, pues mediante esa institución, encargaba el patrono a un tercero contratar los servicios de los obreros para la ejecución de los trabajos, esta situación traía como consecuencia incomodidad para los trabajadores, ya que por una parte, el intermediario resulta ser el único patrono de los obreros contratados, con el peligro de su insolvencia y por otra parte, que los salarios de los obreros tuvieran que reducirse, ya que, de la cantidad destinada por el patrón para este efecto, tenía que descontarse la utilidad del intermediario. <sup>(69)</sup>

Ahora analizaremos los sujetos colectivos del derecho del trabajo:

(68).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 427

(69).- Ibidem pág. 428

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

Las relaciones colectivas de trabajo suponen siempre una comunidad de trabajadores; es posible que también esté presente una comunidad de patronos, pero nada impide la existencia de una relación colectiva de trabajo entre una comunidad de trabajadores y un sólo patrono.

Si las relaciones colectivas de trabajo tienen por propósito esencial, la reglamentación colectiva de las condiciones de trabajo para todos los obreros de una empresa o de una industria, es indispensable la presencia de la comunidad de trabajadores, pero, es frecuente que en cada negociación exista un sólo empresario.

De lo anterior se desprende que el sujeto principal de las relaciones colectivas de la asociación profesional de trabajadores y, cuando los patronos están agremiados, la asociación profesional de patronos y cuando ésta falta, es el patrono quien ingresa como miembro de la relación colectiva.

La asociación profesional para su legal nacimiento y adquisición de personalidad jurídica, deberán cumplirse determinados requisitos, una vez satisfechos, queda protegida por el derecho y disfruta de autonomía para la realización de sus fines destacando como elemento principal, la celebración del contrato colectivo de trabajo. <sup>(70)</sup>

(70) - DE LA CUEVA, op. cit. pág. 430

C A P I T U L O   I I I

EL NOMBRAMIENTO

### CAPITULO III EL NOMBRAMIENTO

#### 1.- Naturaleza Jurídica.

Para poder establecer la naturaleza jurídica del nombramiento, que lo hace diferente del contrato de trabajo, debemos de señalar algunos antecedentes:

La Ley Federal del Trabajo de 1931, que se ocupa del contrato de trabajo, contenía una disposición bien clara para determinar que los trabajadores del Estado no estaban protegidos por ella; en efecto, el artículo segundo establecía específicamente que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan" o más explícitamente, no les serían aplicables las disposiciones de esa Ley. Cabe concluir entonces que no es posible asimilarlos a lo que se disponía respecto del Contrato Colectivo.

El Estado cumple dos funciones específicas que son una de carácter administrativo y otra de carácter de autoridad . Si la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, debe entenderse que se trata de un acto administrativo.

Claro que en ocasiones los actos de administración se unen o confunden entre sí, como lo señala Biersa, pero no podemos llegar a esa confusión en el acto del nombramiento. <sup>(71)</sup>

El Dr. Héctor Garcini Guerra dice al respecto, "...el resultado final del acto, la relación de empleo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de

(71).- CANTON M., Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial Pac, México 1991, pág. 99

voluntad de la administración y del particular designado". Es decir, que se requiere la aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente está referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, como podrían señalarse las jornadas y horarios de trabajo, el salario y la categoría del puesto, que siempre son fijadas por el propio Estado.

Estimado así el nombramiento sería un acto regido por el Derecho Administrativo, pero el tratadista Henri Berthelemy sostiene que se trata de un acto de autoridad, ya que se está ejerciendo un poder de mando, es decir que el Estado ejerce su fuerza sobre el particular al señalarle precisamente las condiciones de trabajo. (72)

Afortunadamente en México está superada esta discusión, puesto que nuestra Ley relativa al servicio público reconoce expresamente la condición de "trabajadores" en los servidores del Estado. Así se reconoció desde la expedición de 1938 del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río y así se mantuvo el criterio cuando el Presidente Lic. Adolfo López Mateos promovió la creación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y las sucesivas leyes reglamentarias que del mismo se han expedido a partir de 1963 bajo el rubro de "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo, que indiscutiblemente existen, respecto de los Trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada la podemos encontrar en la diferencia de

(72).- CANTON M. Miguel., op. cit. pág. 99

objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tienen finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es su obligación legal, política y administrativa.

Repetimos que es indudable la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe la subordinación, el desarrollo de una labor personal por parte del empleado y el derecho a percibir una compensación económica; correlativamente está la obligación del Estado de pagar esta última. Pero como señala el Dr. Héctor Garcini Guerra, "en realidad la relación de empleo deriva de un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública hace la designación de un particular como su agente", pero repetimos, el origen del acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que se trata de una relación de trabajo.<sup>(73)</sup>

El reclutamiento del personal al servicio del Estado ha variado mucho en su forma en pocos años, en efecto, originalmente se hacía teniendo como origen un criterio eminentemente político, es decir, se escogía para los cargos a personas de los grupos políticos o partidos que hubieren participado en el proceso electoral. El nombramiento era un reconocimiento o un premio a la colaboración o a la amistad demostrada ya por el designado.

Ahora este personal es seleccionado para ingreso a los últimos puestos por capacidad tomando en cuenta el derecho del respectivo sindicato para apartar el cincuenta por ciento de esas plazas.

(73).- CANTON M. Miguel., *Ibidem*, pág. 100

Por supuesto que como señalan Simón, Smithburg y Thomson "Debido a que el reclutamiento para el servicio gubernamental tiene que relacionarse con su ambiente político, resulta una tarea mucho más complicada que para puestos de la empresa privada" esto tanto más notable en México, donde se requiere el acto administrativo, la intervención sindical y la aceptación de designado, que le da un carácter sui-generis al acto mismo que resulta mixto.

El maestro Gabino Fraga designa este acto como un "acto unión", al decir "...el acto que origina la relación de servicio es un acto-unión que condiciona la aplicación a un caso individual (el particular que ingresa al servicio) de una situación jurídica general preexistente".<sup>(74)</sup>

Abundando un poco más al respecto podemos señalar que los profesores de derecho civil cedieron el campo al derecho administrativo y aceptaron que la relación estado-trabajadores públicos era una pertenencia ajena. Pudo desarrollarse entonces, lo mismo en Alemania que en Francia, una teoría nueva de derecho público, que de inmediato, produjo una doble consecuencia: primera, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente, y en segundo lugar, que el estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en circulares o reglamentos, que se creara una jerarquía inalterable, que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio.

El elemento característico que distingue al servicio del estado de todas las otras obligaciones de este género, es la fuerza particular mediante la cual el estado

(74).- CANTON M. Miguel., ob. cit. pág. 101

se adueña de la persona: la abnegación personal y la fidelidad al servicio se exigen a todo el que está obligado a prestarlo.

El maestro español Carlos García Oviedo relató la evolución del derecho alemán desde el siglo pasado, en el sentido de que aceptó que el ingreso al servicio público requería la conformidad del trabajador, una concesión a la persona humana, no obstante lo cual el acto jurídico continuaba siendo puramente unilateral.

El estado no impone el servicio, sino que necesita contar con la voluntad del particular; por eso es contrato. Pero el particular contratante desempeña una función y la relación jurídica que esto origina es puramente unilateral, de tal suerte, que el régimen del oficio público que el funcionario escala se determina exclusivamente por la voluntad del estado, pudiéndose modificar o suprimir por la ley, con abstracción completa de la voluntad del funcionario.<sup>(75)</sup>

Henri Berthélemy explica que los viejos autores, Perriquet, Dareste y Laferriere, entre otros, veían en la función pública una relación contractual, un arrendamiento de servicios, un mandato o un contrato público, en tanto los autores de principios de nuestro siglo, Maurice Hauriou, León Duguit y Gastón Jéze, también entre otros, hablaron de una situación legal, derivada de la aplicación a una persona de un estatuto creado por un acto unilateral de autoridad. La concepción contractualista, según Berthélemy, conduce al derecho privado y nada hay que decir sobre ella, ni siquiera a propósito del llamado contrato público, pues el hecho de que una de las partes contratantes persiga un interés general, no cambia la naturaleza de la relación.

(75).- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 620

Obligados a concretarnos al análisis de la naturaleza de la relación estado-trabajadores públicos, diremos que Duguit acudió a su explicación acerca de la esencia y clasificación de los actos jurídicos, pues le pareció indudable que el ingreso de una persona al servicio cae dentro de esas categorías. A este fin, presentó su definición de acto jurídico, que coincide, en términos generales, con la que tradicionalmente había presentado la doctrina, es todo acto de voluntad que se ejecuta con la intención de que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico.

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

Analiza enseguida el ingreso de una persona a la función pública a la luz de las clasificaciones propuestas: a) Respecto de la segunda clasificación ya anticipamos la respuesta, el nombramiento, por designación o elección, es siempre un acto-condición, porque el ingreso al servicio determina la aplicación de la ley o reglamento, ajeno a la voluntad del interesado, que rija la función de que se trate. b) La naturaleza unilateral o bilateral del acto dependerá del derecho positivo de cada época y de cada país: en el pasado, era frecuente el reclutamiento de las personas para que desempeñaran obligatoriamente el cargo, de donde resultaba un acto puramente unilateral. Las declaraciones de los derechos del hombre y el pensamiento democrático cuestionaron la justificación de ese tipo de medidas, de tal suerte que el acto ha devenido necesariamente bilateral.

Duguit representó el mayor progreso en la evolución del derecho administrativo de su tiempo, y su influencia aun está viva: André de Laubadère, actual y eminente maestro de la Universidad de París, dice que "del hecho de que la situación jurídica del funcionario sea legal y reglamentaria y no subjetiva, resulta que la designación no es un acto subjetivo, quiere especialmente decir, no es un contrato, sino un acto individual, atributivo de una situación general e impersonal, esto es un acto-condición".

Pero el maestro de Burdeos no quiso o tal vez no pudo salir del derecho administrativo: de esta suerte, el problema permaneció sin solución, porque era la autoridad, consecuentemente el estado, quien imponía unilateralmente las condiciones de prestación de los servicios. Para resolverlo entraron en juego el sindicalismo de los trabajadores públicos y la fuerza expansiva del derecho del trabajo, en ejercicio de su nota de universalidad y de la consecuente idea de que el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme.<sup>(76)</sup>

Atendiendo a la última parte del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con la fracción III del artículo 15 del mismo ordenamiento, nos damos cuenta que existe una aparente redundancia o confusión, pues el artículo 12 hace la distinción entre un trabajador con nombramiento y los que son incluidos en listas de raya de trabajadores temporales; para obra determinada o por tiempo fijo y por su parte el artículo 15 señala que los nombramientos deberán contener el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, la diferencia entre estos dos

(76).- DE LA CUEVA, op. cit. pág. 623

preceptos (lista de raya y nombramiento) estriba en un aspecto puramente presupuestal; en la forma de pago del sueldo con que sea remunerado, ya que los dos tipos de trabajadores gozan de los mismos derechos; resultando entonces que el trabajador de nombramiento será generalmente pagado mediante cheque expedido por la Tesorería de la Federación, en cambio el trabajador de lista de raya será retribuido en efectivo (una sola orden de pago).<sup>(77)</sup>

De lo que hemos señalado con antelación, podemos concluir que el nombramiento es un acto del Estado, sui generis, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral, que no tiene aun un nombre dentro de la teoría.

## 2.- Forma y Características del Nombramiento.

Respecto a la forma y características del nombramiento señalaremos que en primer lugar y según lo dispone el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe ser expedido por funcionario que tenga facultades para ello, es decir, que se encuentre legalmente autorizado para nombrar al personal; por lo general el nombramiento es expedido por el Oficial Mayor o el responsable del personal de cada unidad.

Desde luego que el nombramiento puede ser definitivo, para ocupar una base o bien, a tiempo fijo, cuando se trata de suplir licencias por ejemplo, o por obra

(77).- MORA ROCHA, ob. cit. pág. 42

determinada, en cuyo caso puede ser considerado a listas de raya.

Además de la facultad de quien lo expide, el nombramiento debe contener algunos requisitos; desde luego el nombre y las generales del particular designado; la especificación del trabajo que debe realizarse y el lugar para ello, pudiendo establecerse que deberá laborar en el lugar que se requiera, dentro de la República; si se trata de un nombramiento definitivo o transitorio por cualquier causa; las jornadas de trabajo, es decir si debe laborar jornada corrida o quebrada, diurna, nocturna o mixta; se establece la percepción económica (sueldo) y las prestaciones derivadas del propio nombramiento. <sup>(78)</sup>

Antes de continuar con el estudio de los distintos trabajadores de nombramiento, es necesario e impostergable en la secuencia de este tema, la definición, aclaración y recapitulación de algunos conceptos que nos ayuden a una mejor comprensión de lo que en páginas subsecuentes analizaremos, refiriéndonos en primer término al nombramiento.

El término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación.

El artículo décimo segundo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

(78).- CANTON M. Miguel., op. cit. pág. 102

del Estado manifiesta: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo". Más adelante en el artículo décimo quinto habla de los requisitos o características del nombramiento: "Los nombramientos deberán contener:

- i. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios".

De lo anterior se deduce que el nombramiento no es otra cosa que un tipo de contrato de acuerdo con los artículos 20 y 25 de la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado "A". El contrato de trabajo se define como aquel acuerdo de voluntades, en virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

Podemos entonces definir al nombramiento como un contrato de trabajo, cuyo acuerdo de voluntades se perfecciona a la firma de protesta del mismo, por parte del trabajador. Es decir, en el momento de que solemnemente promete cumplir diligentemente con las funciones públicas que se deriven del puesto del que tome posesión; (artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).<sup>(79)</sup>

En el propio nombramiento debe aparecer la constancia de la toma de posesión del designado:

A semejanza de lo estatuido para los trabajadores en general, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un empleado puede ocurrir:

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

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

En el caso de enfermedades, creemos que la diferencia que se advierte entre la fracción I del artículo 45 que citamos y la fracción I del artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo, que menciona la enfermedad contagiosa del trabajador,

(79).- MORA ROCHA, op. cit. pág. 41

se debe a que se pretendió otorgar mayor amplitud en el trabajo burocrático para juzgar sobre el peligro que signifique un trabajador enfermo en relación con sus compañeros de trabajo.

La Ley dispone, además, que los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes podrán ser suspendidos hasta por 60 días mientras se practica investigación sobre alguna irregularidad que se les atribuya.

Naturalmente que las suspensiones en el trabajo serán sin goce de sueldo o salario por aplicación analógica de la Ley laboral.

En materia de cese el artículo 46 de la Ley que comentamos ordena en primer lugar que "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa". A continuación, en forma poco técnica y faltando a la lógica, divide las causas de cese en las primeras cuatro fracciones y luego en la V se remite a la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos que enumera en 10 incisos.<sup>(80)</sup>

En la primera fracción señala la renuncia que no requiere explicación alguna, y que, en realidad no debería ser motivo de cese, sino de terminación voluntaria del trabajo. A continuación cita el abandono de empleo o el abandono o

(80).- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 18a. Edición, Editorial Porrúa, México 1994, pág. 548

repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas que ponga en peligro esos bienes o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

Esta fracción es muy amplia y debe estudiarse con cuidado considerando que el empleado público no puede abandonar su empleo o sea retirarse indefinidamente sin que se le haya otorgado un permiso o aceptado su renuncia, pues esto puede llegar hasta configurar un delito. Pero además, ni el abandono momentáneo es permisible cuando las labores técnicas que realice se relacionen con el funcionamiento de maquinaria o equipo y menos aun cuando tengan a su cargo la atención de personas, como en los hospitales, en cuyo caso su abandono o desatención puede poner en peligro la salud o la vida de tales personas. <sup>(81)</sup>

Las dos siguientes fracciones son muy sencillas, pues comprenden la conclusión del término o de la obra determinante de la designación y la muerte del trabajador.

Nos habla la fracción IV de la incapacidad permanente del trabajador, física o mental que le impide el desempeño de sus labores.

En seguida aparece la fracción V que criticamos pues resulta absurdo que tuviera que esperarse la resolución favorable del Tribunal de Arbitraje en el caso de que un trabajador incurra en faltas de probidad u honradez para cesarlo; menos

(81)- GUERRERO, Euquerio., op. cit. pág. 549

aún si comete actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros.

Aunque el párrafo final del precepto parece suponer que cuando se cometen tales faltas y otras que adelante señalaremos, el trabajador podrá ser suspendido si lo acepta el sindicato o en caso contrario sólo se le cambiará de oficina mientras que resuelve el conflicto el Tribunal de Arbitraje, es tan notorio lo absurdo de esta postura que desde hace varios años la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el sentido, en su caso, de que:

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

De lo anterior se desprende que el titular de la dependencia burocrática tiene expedita su defensa y lo que ocurre es que si el cese no fue justificado el empleado tendrá derecho a ser repuesto y al pago de los salarios caídos. <sup>(82)</sup>

La doctrina jurisprudencial en relación con los burócratas, señala que los trabajadores de base al servicio del Estado, deben tener un nombramiento; en materia de servicios a los Poderes de la Unión, en tanto no exista un nombramiento legítimo, no se puede considerar que un empleado público tenga el carácter de trabajador de base.

(82).- GUERRERO, Euquerio., op. cit. pág. 549

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES DE BASE Y DE CONFIANZA

## CAPITULO IV

### LOS TRABAJADORES DE BASE Y DE CONFIANZA

1.- En la ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 9o.- La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

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

ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

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

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En

ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

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

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

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

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

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

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

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

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

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

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

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

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

hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

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

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

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

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

ARTICULO 182.- Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

ARTICULO 183.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni

podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

ARTICULO 184.- Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo.

ARTICULO 185.- El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

ARTICULO 186.- En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.

Los trabajadores de confianza, por la naturaleza de su labores, están plenamente identificados con el patrón y no pueden tener la conciencia revolucionaria de la clase obrera. Por tal motivo en estos preceptos se ha venido a dilucidar una vieja controversia en el sentido de que si los trabajadores de confianza debían o no contar en los movimientos de huelga. Si bien es cierto que los trabajadores de confianza no pueden contar en los movimientos de huelga de los demás trabajadores, ni ser representantes de éstos en los organismos laborales, ni formar parte de los sindicatos de aquellos, esto no quiere decir que los trabajadores de confianza no puedan constituir sus propios sindicatos.

Asimismo, se coloca al empleado de confianza en calidad de esclavo, porque la pérdida de la confianza como hecho subjetivo del patrón, complementada con

indicios ad hoc dará margen a que se rescinda con facilidad su contrato de trabajo; de manera que a partir de esta Ley correrán gran riesgo los trabajadores de confianza, no sólo porque la Ley propicia la esclavitud moderna del mismo, sino por las interpretaciones a que dará lugar. La sindicalización de los empleados de confianza podrá protegerlos por derecho propio y no por concesión patronal.

## 2.- En la Ley Burocrática.

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

De lo anterior se infiere, la intención del legislador de no hacer limitativa la enunciación del ámbito de aplicación de la Ley laboral burocrática, al mencionar en los últimos párrafos la posibilidad que organismos descentralizados similares que se vayan creando o se decida cambiar su competencia laboral, que no están comprendidas, se incluyan en esta Ley; sin embargo, no resuelven la problemática en cuanto a su clasificación en los apartados "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, pues en realidad, esta ubicación es totalmente discrecional y sin criterio alguno de definición, ya que existen algunos organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Federal de Electricidad,

que se encuentran regulados por la Ley Federal del Trabajo, no obstante su función es dar servicios al público.

ARTICULO 2º.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Este artículo ha provocado una de las discusiones más importantes en la materia, ya que se considera que existen deficiencias técnicas en su redacción, en virtud de que se desprende que el titular de una dependencia tiene el carácter de patrón y no de autoridad.

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

De aquí se desprende que la calidad de trabajador al servicio del Estado se adquiere únicamente por la expedición de un nombramiento expreso, o bien, por figurar en las listas de raya de los trabajadores eventuales, luego entonces, no es presumible esta característica, como lo señala con gran diferencia el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, se considera que el Estado cuando actúa como patrón, no puede someterse al mismo tratamiento legal de un particular, puesto que su función primordial, es la prestación de un servicio público sin ánimo de lucro, confundiendo el objeto con los principios fundamentales del Derecho del Trabajo en forma indebida, razón por la cual las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regulan en forma independiente por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

ARTICULO 4º.- Los trabajadores se dividen en dos grupos; de confianza y de base.

El servidor público puede ser considerado desde diversos puntos de vista. El maestro Duhalt Krauss los clasifica; a).- Según la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil y relación laboral; b).- Según su rango: altos funcionarios y empleados.

A su vez, desde el punto de vista de su relación laboral puede ser: según la duración de la relación laboral, de planta y temporal; según el funcionario que los nombra por la naturaleza de las labores y la adscripción, puede ser: de confianza y de base.

Por su parte los de base lo son: según el documento que origine la relación laboral y según la partida presupuestal.

De conformidad con el documento que origina la relación laboral, son: con nombramiento e inscritos en las listas de raya; con nombramiento pueden ser: definitivos, provisionales, interinos, por tiempo fijo, por obra determinada; los inscritos en lista: obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales.

ARTICULO 5º.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

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

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con

elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

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

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

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

Conforme a la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, solamente en la Ley se puede determinar las categorías o cargos que deben ser considerados de confianza. Por decreto publicado en el Diario Oficial de 12 de enero de 1984, se modificó este artículo que enuncia el carácter de trabajador de confianza que no obstante su amplitud, podría considerarse incompleta, que

además se integra con el catálogo de empleo de la Federación y los incluidos en las disposiciones legales de creación de los organismos.

El verdadero sentido de este artículo es definir al trabajador de confianza, con el objeto de que sean excluidos de los beneficios de esta Ley, y como lo establece el artículo 8º, lo cual es injusto, pues no gozan de la estabilidad en el empleo, como una de las grandes conquistas laborales, ni forma de exigirla, ni derechos individuales y colectivos de ninguna especie; no obstante que tienen a su cargo la máxima responsabilidad y los cargos de trabajo.

ARTICULO 7º.- Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Tomando en consideración la clasificación de los trabajadores ya indicada, atendiendo a la duración de la relación laboral pueden ser de base o planta y temporal o eventual; atendiendo a sus funciones son de: confianza o de base o inamovibles; a su vez, los de base pueden clasificarse; de nombramiento o inscritos en las listas de raya; con nombramiento pueden ser: definitivos o provisionales, interinos, por tiempo fijo o por obra determinada.

ARTICULO 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Acorde con esta disposición, la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñarán disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sin embargo, estos trabajadores carecen del derecho de estabilidad en el empleo, derechos de huelga, sindicalización y una obscura incompetencia del Tribunal Federal para resolver sus conflictos, asimismo, carecen de un Estatuto Jurídico que reglamente su situación laboral; no obstante nuestro máximo tribunal ha redimido sus derechos, al señalar:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA, SEPARACION DE LOS."

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

"Quinta época:

"Tomo XXXIX.- "La Tolteca", Compañía de Cemento Portland, S.A.- pág. 2759 tomo XLI.- Méndez Enrique.- pág. 846 tomo XLI. Galván Alberto.- pág. 2185.- tomo XLV.-Galván Alberto.- pág. 5900 tomo XLVI.- Dubat Enrique A.- pág. 1619"

"Jurisprudencia 4ª. Sala, Séptima Epoca, Volumen Semestral 151-156, Quinta Parte, pág. 237.- Jurisprudencia 4ª. Sala, Informe 1981, Segunda Parte, tesis 214.

pág. 164. Jurisprudencia 4ª. Sala, Informe 1981, Segunda Parte, tesis 212, pág. 163. El Vol. Actualización IV Laboral, tesis 2037 pág. 1016, la describe. Jurisprudencia 273 (Quinta Epoca), pág. 257, Volumen 4º. Sala, Quinta Parte, Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1965. Jurisprudencia 1, pág. 3 (En nuestra actualización I Laboral), tesis 1433, pág. 664. Publicada también en la pág. 568 del VII tomo de la actualización laboral" (83)

Si bien es cierto que la tesis anterior es aplicable al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, también lo es que por ser un principio general del derecho laboral, debe prevalecer en la legislación burocrática.

"Ejecutoria.- Empleados de confianza son aquellos que ejecutan actos de dirección, vigilancia en cierto modo, sustituyendo al patrón en alguna de sus funciones propias" (Tomo LXXX, pág. 139).

"Ejecutoria:

"Para que se despidan a un trabajador, se requiere la comprobación en el caso de pérdida de confianza (Tomo LVI, pág. 2185 y LXXXVII, pág. 2167)".

"Ejecutoria:

"Desde el año de 1917, por primera vez, se usó el nombre de empleados de confianza, pero se llegó a la conclusión de dársele el valor gramatical al término de confianza, se llegaría al extremo de que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza, ya que el simple capataz efectúa actos de dirección respecto de los

(83).- Cfr. MORALES, SALDAÑA, Hugo Italo y TENA SUCK, Rafael. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, (Comentada) Editorial Pack, México 1983, pág. 32

operarios que se encuentran bajo sus órdenes. Se sostuvo desde entonces que los empleados de confianza serían precisamente altos empleados que, por razón de sus funciones, tendrían a cargo la marcha y el destino general de la negociación y aquellos que también, por razón de sus funciones estuvieran al tanto de los secretos de la misma". (Tomo XLV, pág. 2087, Cía. Mexicana de Petróleo).

"Ejecutoria:

"Profesionista, CARACTERISTICAS de la relación laboral tratándose de: si un profesionista presta regularmente sus servicios a una persona mediante una retribución convenida, pero además existe una subordinación consistente en desempeñar el profesionista sus actividades acatando órdenes de quien solicita sus servicios, en forma y tiempo señalados por éste, es de concluirse que la relación existente es de naturaleza laboral y no civil, aun cuando el documento en que se hizo constar el contrato, se hubiera denominado "de prestación de servicios". Amparo directo 1291/81. Informe 1981, cuarta sala, pág. 216".<sup>(84)</sup>

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA CON NOMBRAMIENTO DE PUESTO DE BASE"

"Si un trabajador es contratado para desempeñar labores de confianza pero se le asigna un puesto de base, seguirá ocupando éste aun en el caso de que deje de desempeñar funciones de confianza".

"Amparo directo 4166/83.- Secretario de Hacienda y Crédito Público.- 12 de

(84).- MORALES SALDAÑA, op. cit. pág. 33

marzo de 1984.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.-  
Secretario: J. Tomás Garrido Muñoz".

"Precedente:

Amparo directo 718/79.- Yolanda Wornier Ramírez.- 18 de junio de 1979.-  
Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Tulio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge  
Landa".

ARTICULO 11º.- En lo no previsto por esta Ley o por disposiciones  
especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo,  
el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la  
costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".

## "TITULO SEGUNDO

Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares".

### "CAPITULO I.

" ARTICULO 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de  
nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o para estar  
incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o  
por tiempo fijo".

Se ha llegado a establecer que la relación entre funcionarios y el Estado no es  
contractual, sino que deriva de un acto de autoridad, de un acto de soberanía.

"ARTICULO 19.- En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores".

"ARTICULO 20.- Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catálogo 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 de los sindicatos respectivos".

En la práctica sucede algo muy diferente al propósito plasmado por los legisladores en este artículo, ya que los catálogos de puestos no son aplicados adecuadamente, porque no se toma en cuenta ni el nivel académico de cada trabajador, ni la experiencia o trayectoria de los mismos; en virtud de que son otorgados los niveles en forma mecánica, en ocasiones sucede que si un empleado de base al servicio del Estado solicita una licencia sin goce de sueldo, al reincorporarse a su plaza, ésta ya se perdió y no se sabe a quien fue otorgada, en estos casos al titular de esa plaza se le "acomoda" en otra similar, sin importar que sea de un nivel inferior a la que tenía. Asimismo, es oportuno señalar que el salario entre un nivel determinado y el inmediato, es mínima la diferencia, lo cual es aprovechado por los sindicatos para ofrecer a sus agremiados retabulaciones en sus puestos, que al traducirse en números, resulta que los incrementos salariales sólo son simbólicos.

C A P I T U L O V

ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 8º. DE LA LEY FEDERAL  
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

## CAPITULO V

### ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 8º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

#### 1.- Estado Actual.

De la descripción que hace el artículo 108 de nuestra Constitución Política en sus cuatro párrafos, acerca de quiénes se consideran servidores públicos, podemos manifestar ahora que desde el Presidente de la República en gestión, hasta el trabajador más modesto de la Administración Pública deben considerarse servidores públicos. Sin embargo, existe una obvia y evidente jerarquía entre éstos, que subraya el mismo precepto constitucional, destacando en primera instancia la diferencia entre funcionarios y empleados.

Respecto a la inconstitucionalidad de los trabajadores de confianza motivo del presente estudio, procederemos a analizar el artículo 8º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual textualmente dice:

"ARTICULO 8º. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

Continuando con el análisis del artículo antes citado diremos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y para una mejor comprensión nos remontamos a algunos antecedentes:

En la Declaración de derechos sociales de 1917, no estuvieron contemplados los trabajadores que prestaban sus servicios al gobierno; estando facultados los Estados, en forma conjunta con la Federación, para regular la materia laboral, algunos decidieron normar las relaciones de trabajo con sus empleados y otros se abstuvieron de hacerlo. El Proyecto de Código Federal del Trabajo, de julio de 1929, de Emilio Portes Gil, en su artículo 3º., consideraba sujeto de regulación el trabajo realizado para el Estado. <sup>(85)</sup>

La Ley Federal del Trabajo de 1931 remitió la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores a las leyes del servicio civil. En 1938 se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue abrogado por un nuevo Estatuto en 1941, y este último tuvo importantes reformas en 1947.

Como resultado de múltiples presiones y considerando que el trabajo burocrático difería grandemente del trabajo en general, se reformó el artículo 123 Constitucional, creando un marco jurídico, compuesto de 14 fracciones, al que se le denominó apartado "B", y en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

(85).- DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México 1992. pág. 427

En 1963 se expidió la Ley Reglamentaria del apartado "B"

Resulta fácil saber que el contenido de los dos apartados que se instrumentaron responde a una filosofía distinta; la naturaleza del servicio que se presta es el punto de referencia fundamental en este planteamiento.

La distinción entre los dos tipos de servicios quedó perfectamente hecha en la iniciativa de reforma que creó el apartado "B": "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado. <sup>(86)</sup>

Con el servicio regulado por el apartado "A" el fin que persigue la empresa es un fin meramente económico. Es en relación con la ley de la oferta y la demanda. Los sujetos de la relación laboral tienen una conciencia de clase desarrollada, en base a la cual buscan el logro de sus intereses: los trabajadores, por la mayor cantidad y calidad de sus prestaciones y, los patrones, por el mayor aprovechamiento de la fuerza de trabajo que ocupan, para aumentar el rendimiento de su capital invertido.

En cambio en el apartado "B", el fin que se persigue es de interés general; los

(86) - DAVALOS MORALES, ob. cit. pág. 428

burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el Estado logre sus funciones como tutelador del interés social.

El proemio del apartado "B" del artículo 123 determina expresamente que ese marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

Los trabajadores al servicio de las instituciones que prestan el servicio de banca y de crédito (trabajadores bancarios), rigen sus relaciones laborales citándose a lo dispuesto en el apartado "B", según disposición de la fracción XIII bis de dicho apartado.

Asimismo, a nivel constitucional, pero dentro de los artículos 115, fracción VIII y 116 fracción V se regulan las relaciones de los trabajadores al servicio de los gobiernos municipales y estatales, respectivamente, los cuales se regirán por leyes que expidan las legislaturas locales con base en los beneficios mínimos establecidos en el artículo 123, y por tratarse de un servicio público debemos entender que el punto de referencia es el apartado "B", cosa que no precisan los artículos citados.

Existen múltiples organismos descentralizados cuyas relaciones laborales son objeto de la Ley Reglamentaria del apartado "B". Algunos de estos organismos se mencionan en el artículo 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tratándose de una mera enumeración enunciativa. No se refiere a este trabajo el apartado "B". Los hay también remitidos a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A". Su ubicación en una u otra regulación se determina en la Ley o el decreto que los crea en base a una decisión presidencial y en

atención al momento político que se viva. En todo el sector paraestatal priva esta situación.

Cabe observar que hay una serie de trabajadores que, desempeñando un servicio público, por disposición expresa de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional y 8º. de la Ley relativa, se les excluye de la aplicación de estos ordenamientos, y se les remite a sus leyes propias: los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior.

Entre los grupos de trabajadores excluidos del apartado "B" están los trabajadores de confianza; los que prestan servicios mediante contrato civil; los que estén sujetos al pago de honorarios; los miembros del Ejército y Armada Nacional, excepción hecha del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros de los cuerpos de seguridad pública (policías, bomberos, etc.); el personal del Servicio Exterior Mexicano; y el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo. (87)

(87).- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Jurisprudencia y Ejecutorias del Trabajo Burocrático. 30ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 620

"Amparo directo 3635/78.- Manuel Vázquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán".

"Amparo directo 1485/80.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.- 23 de julio de 1980.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge Landa".

"Amparo directo 6624/80.- Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente: Marla Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro".

"Amparo directo 7306/82.- Jaime Moreno Ayala.- 13 de abril de 1983.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: Héctor Santacruz Fernández".

"Amparo directo 1626/82.- Secretario de la Reforma Agraria.- 3 de agosto de 1983.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán".

Jurisprudencia: Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª. Parte, 1983, Cuarta Sala, pp. 18 y 19. <sup>(88)</sup>

En cuanto a la estabilidad de que gozan los trabajadores de confianza es muy precario, fundamentalmente a dos situaciones, que son:

(88).- TRUEBA URBINA y TRUEBA BARRERA, op. cit. pág. 621

a) Conforme a lo dispuesto por el artículo 49 fracción III de la Ley, a los trabajadores de confianza se les priva del derecho a pedir la reinstalación a pesar de ser despedidos injustificadamente del trabajo, cumpliendo válidamente el patrón con el pago de una indemnización en los términos del artículo 50 del mismo ordenamiento.

b) De acuerdo a lo señalado por el artículo 185, también de la Ley Federal del Trabajo, sobre los trabajadores de confianza, existe una causal más de rescisión de la relación de trabajo, pues aparte de las establecidas en el artículo 47, la pérdida de la confianza es, en caso de darse, otro motivo para su despido. Señala el artículo 185: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47".

En caso de que un trabajador de confianza sea despedido a causa de la pérdida de la confianza, si fue promovido a ese puesto después de haber sido de planta, se estará a lo establecido en el artículo 186 de la Ley, que determina: "En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación".

La facultad rescisoria por pérdida de la confianza que tiene el patrón no es discrecional, pues aunque no existen las reglas precisas para establecer los motivos que puedan determinar la pérdida de la confianza, éstos deberán ser objetivos; en última instancia, señala Néstor de Buen, tal poder estará a disposición

de los tribunales laborales. Es decir, el patrón al despedir a un trabajador de confianza argumentando esta causa especial, deberá justificar el despido.<sup>(89)</sup>

Dispone el artículo 182 que las condiciones nunca podrán ser inferiores a las que se otorguen a los trabajadores de base; además, deberán ser proporcionadas conforme a la naturaleza e importancia de los servicios que se presten aun cuando en el artículo 184 de la Ley se admite la posibilidad de excluir a los trabajadores de confianza de los beneficios que los demás trabajadores obtengan en virtud de la contratación colectiva, si así se estipula; esto no implica, como lo hace ver Néstor de Buen, que se coloque a los trabajadores de confianza en una situación de inferioridad, pues de ser así se estaría violando lo establecido en el artículo 182; tales ventajas han de versar sobre aspectos adicionales, tales como gratificaciones por una mayor eficiencia, por mejor puntualidad, y demás casos análogos.<sup>(90)</sup>

## 2.- Propuestas.

Tomando en consideración el número de burócratas que existen en México, el papel que juegan en la vida nacional, así como la diversidad de sus funciones y la urgente necesidad de que los empleados públicos sean más eficientes, eliminando el concepto negativo que se tenía hasta hace poco, es urgente que tengan una mejor preparación, pero como una cosa está relacionada con otra, es indispensable que se realicen modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, particularmente en lo relativo a los trabajadores de confianza.

(89) - DAVALOS MORALES, ob. cit. pág. 319

(90) - DAVALOS MORALES, ob. cit. pág. 320

Consideramos que no se le ha dado la importancia requerida a este tipo de trabajadores, como se demuestra con la creación de la Ley Burocrática, que relativamente es nueva en comparación a otros países, en tal virtud, nuestra propuesta es en el sentido de que sería de gran beneficio no sólo para los empleados de confianza, sino para las familias de éstos, que se expida un Estatuto especial para dichos trabajadores, con la finalidad de que sean protegidos en el ejercicio de sus funciones, igualmente que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc.; ya que si bien es cierto que gozan de medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Sobre todo si tomamos en cuenta la situación económica que vivimos en nuestro país, la escasez de fuentes de empleo, la inflación, que se traduce en la pérdida del poder adquisitivo, resulta imperioso y de vital importancia tener un empleo seguro, independientemente del régimen bajo el cual se haya contratado.

De acuerdo al precepto de la fracción XIV antes citada, solamente en la Ley se puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza; por lo tanto, para que un trabajo sea considerado de confianza se requiere que se establezca de esa manera por disposición legal, o sea, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo; cabe hacer mención que en realidad existen muchas irregularidades en los puestos de confianza, porque normalmente son asignados a amigos o parientes de los altos jefes, sin tomar en consideración la capacidad o el nivel de preparación, ni la experiencia de otros, además la duración en estos puestos depende de muchos factores como pueden ser: la simpatía, el servilismo, la complicidad, la obediencia, algunos favores especiales y en otros casos la abundancia o reducción del presupuesto o gasto público. La inamovilidad

en los puestos de confianza sería una situación positiva siempre y cuando se hiciera una adecuada selección de los aspirantes a estos puestos, erradicando viejos vicios que por muchos años han proliferado en nuestras dependencias gubernamentales.

CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existen antecedentes que desde antes de la conquista española, entre los aztecas y otras culturas prehispánicas, existieron trabajadores al servicio del gobierno, los cuales eran seleccionados entre las clases más altas, socialmente hablando.

SEGUNDA.- La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º., establecía expresamente que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil.

TERCERA.- El primer reglamento relativo a los servidores públicos fue expedido el 9 de abril de 1934, por el Presidente interino de la República, el General Abelardo L. Rodríguez, con el nombre de "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", el cual tuvo vigencia sólo durante el tiempo en que duró el mandato interino.

CUARTA.- El "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", fue expedido el 27 de septiembre de 1938, durante el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, estableciendo por vez primera un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos.

QUINTA.- El Estatuto antes citado creó un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores.

SEXTA.- Los trabajadores de confianza han sido considerados en una forma sui generis, ya que su situación respecto al patrón es diferente, comparada con los trabajadores de base.

SEPTIMA. - Si bien es cierto que los trabajadores de confianza realizan labores en forma muy cercana al patrón, ya sea de dirección o de tipo personal, a veces hasta confidencial, dando una apariencia de privilegio, en realidad no siempre resulta de esa manera.

OCTAVA. - Analizando esta situación, existen dos facetas en los puestos de confianza, una que sería de "PRIVILEGIO" y la otra de "FALTA DE PROTECCION", la primera que se refiere a los salarios elevados, a las consideraciones por parte del patrón o del jefe, a las confidencias y preferencias sobre los demás trabajadores, y la otra es cuando se ha perdido la confianza y con ello viene el despido de la fuente de trabajo sin que exista una garantía que asegure la reinstalación.

NOVENA. - Conforme a lo establecido por el artículo 8º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, claramente se están excluyendo del régimen de esta Ley a los trabajadores de confianza señalados en el artículo 5º. del mismo ordenamiento, así como a los miembros del Ejército y Armada Nacional, personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, etc.. Luego entonces, si se les excluye a estos trabajadores, significa que, quedan desprotegidos de nuestra Legislación Laboral, lo cual resulta ser inconstitucional; en tal virtud nuestra propuesta en este trabajo es en el sentido de que se expida un estatuto especial para este tipo de trabajadores, que venga a ser un instrumento de protección laboral, acorde al espíritu de justicia plasmado en nuestra Carta Magna

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo, 1ª. Edición, Editorial Cárdenas México, 1978.
- CANTON M., Miguel Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial Pac, México, 1991.
- CLIMENT BELTRAN, Juan B. Ley Federal del Trabajo. Comentarios y Jurisprudencia, 2ª. Edición, Editorial Esfinge, México, 1984.
- DAVALOS MORALES, José Derecho del Trabajo I, 4ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
- DAVALOS MORALES, José Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
- DE BUEN L., Néstor Derecho del Trabajo, Tomo I, 8ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- DE LA CUEVA, Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1986.
- DELGADO MOYA, Rubén Elementos del Derecho del Trabajo 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1964.

- DELGADO MOYA, Rubén El Derecho Social del Presente, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1977.
- DE PINA, Rafael Diccionario de Derecho, 17ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
- GOMEZ GOTTSCHALD Y BERMUDEZ Curso del Derecho del Trabajo, Volumen I, 7ª. Edición, Editorial Cárdenas, México, 1979.
- GUERRERO, Euquerio Manual de Derecho del Trabajo, 18ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio Ensayos Sociológicos Sobre la Burocracia Mexicana, Vol. III, núm. 3 Revista Mexicana de Sociología, México, 1986.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Estudio Sobre Garantías Individuales, 4ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- MORA ROCHA, José Manuel Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª. Edición, Editorial Pack, México, 1992.
- MUÑOZ RAMON, Roberto Derecho del Trabajo, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1976.

OSORIO, Manuel

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 6ª. Edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1982.

RAMOS, Eusebio y  
TAPIA ORTEGA, Ana Rosa

Nociones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

TRUEBA URBINA, Alberto

Tratado Teórico-Práctico del Derecho Procesal del Trabajo, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1965.

TRUEBA URBINA, Alberto y  
TRUEBA BARRERA, Jorge

Jurisprudencia y Ejecutorias del Trabajo Burocrático, 30ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

#### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1987.

Ley Federal del Trabajo.

74ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático

30ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático.  
(Comentada)

Editorial Pack, México, 1983.

OTRAS FUENTES

Diccionario Jurídico Mexicano.

Instituto de Investigaciones  
Jurídicas, 4ª. Edición  
Editorial Porrúa, México,  
1986.

Enciclopedia Jurídica Omeba.

Tomo II, Editorial Dere-  
Dere, Argentina, 1986.

Enciclopedia Jurídica Omeba.

Tomo VII, Editorial Dere-  
Dere, Argentina, 1991.

Los Presidentes de México ante  
la Nación, 1821-1966

Cámara de Diputados,  
Tomo III, México, 1966.

Estatuto de los Trabajadores  
al Servicio de los Poderes de la  
Unión.

Diario Oficial de la  
Federación, 5 de diciembre  
de 1938.