

287
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**"LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA AL
SERVICIO DEL ESTADO"**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

YOLANDA MORALES LEMUS

ASESOR: LIC. SORIA MENDOZA OTONIEL.

ENEP ARAGON SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

IN MEMORIA A MIS PADRES

*ALBERTO MORALES SARGA
y
CATALENA BEATRIZ DE MORALES*

*Por su comprensión,
carito y sacrificio
bases de la estructura
de mi vida para
realizarme.*

**A MI ESPOSO
RODRIGO JIMENEZ SANCHEZ**

*Por su comprensión y
amor que me ha
dado, compañero de
mi vida, motivo de la
superación personal.*

**A LA MEMORIA DE MI HIJA
ESDRA JIMENEZ MORALES**

*Le dedico este trabajo con
todo mi amor y cariño como
la personita que me guio a
seguir siempre adelante. A
pesar del profundo dolor de su
partida y en una vida mal lo
grada, que el destino definió.
Hasta el feliz encuentro.*

A MIS HERMANOS

ENCARLOS ALVARADO Y ALBERTO

*Les doy las gracias
por todo su apoyo y
comprensión en los
momentos más
difíciles de mi vida.*

A MIS SOCIOS

*Con afecto y cariño, con el
pensamiento que sirva de
esencia en su vida personal
y profesional, en el logro de
sus más caros anhelos.*

A MIS CUÑADOS

*Con mi profundo
agradecimiento por la
comprensión, en los hechos
más difíciles de mi vida,
esperando obtengan el doble
efecto y primicias que
brindaron en todo momento a
mi familia.*

A MI ASISTENTE SOCIAL

ENC. SORJA RENDONZA OTONIEL

*Por su valiosa cooperación
a la realización de este
trabajo de tesis.*

**LA PROBLEMATICA JURIDICA DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO**

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O I

Pág

MARCO DE REFERENCIA

a) Planteamiento del Problema.1
b) Generalidades2
c) Antecedentes.4

C A P I T U L O II

EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

a) La Gestión del Estado Mexicano y sus Servidores	33
b) El Derecho del Trabajo en la Administración Pública	56

C A P I T U L O I I I

LA SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

	Pág
a) Inclusion del Apartado "B" en el Articulo 123 Constitucional	97
b) Analisis de la Fraccion XIV del Apartado "B" del Articulo 123 Constitucional . .	102
c) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	105

C A P I T U L O I V

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

a) Trabajadores de Confianza	143
b) Pérdida de la Confianza.	163
c) Indefensión de los Trabajadores de Confianza	174
 C o n c l u s i o n e s	 194
B i b l i o g r a f í a	197

I N T R O D U C C I O N

El propósito del presente trabajo, es el presentar un análisis de la situación jurídica que enfrentan los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, dentro del campo de las prestaciones laborales y su aplicación es el ámbito del derecho del trabajo.

Con las modificaciones constitucionales de fecha 5 de diciembre de 1960 adicionado al apartado "B" al artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene la oportunidad de implantar los métodos que hasta ahora se han dejado de aplicar en la situación jurídica de los trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, desde el punto de vista del derecho del trabajo; sin embargo es preciso señalar que las consideraciones que valoraron los Legisladores de esa época, han venido cambiando a través de los años, por lo que cabe mencionar que en la actualidad se presenta una laguna en el tratamiento a los trabajadores de Confianza que presta sus servicios al Estado.

Con la inclusión del apartado "B" al artículo 123 de nuestra Carta Magna del 5 de diciembre de 1960, los Legisladores pretendían romper con los moldes de un constitucionalismo abierto únicamente a los tradicionales derechos del individuo ya que se incorpora los derechos de los Trabajadores al Servicio de los

poderes de la Unión y de los entonces Territorios Federales, así como del Departamento del Distrito Federal pretendiendo que estas directrices constitucionales serían reglamentados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado "Ley Burocrática". No se puede omitir mencionar las reformas y adiciones hechas al apartado "B" del artículo 123 Constitucional posteriores a la reforma del 5 de diciembre de 1960, sin embargo por lo extenso que podría ser un análisis de éstos, el presente trabajo únicamente lo indicará en el desarrollo del mismo, constriéndose a la necesidad de contar con una legislación especial que regula la relación de trabajo del personal de Confianza al Servicio del Estado.

Dentro de una comprensión sensata de lo que es un trabajador de confianza al servicio de la administración pública, podemos señalar que es aquel que realiza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización en una Dependencia o Entidad del Estado que le es reconocido en virtud del nombramiento expedido, siendo su esencia institucional por cuanto que la relación que los une se rige por la ley que es de carácter tutelar, resultando consecuentemente contractualista, no obstante desde la antigüedad, estos gozaron de algunas prerrogativas o en algunos casos se consideraba como un cargo de obligación compartida, por lo que no eran retribuidos por su participación en la vida pública por ser una imposición moral y altamente honorífica el desempeñarla.

En este sentido, del análisis que se contiene en el desarrollo del presente trabajo podemos establecer que a raíz del triunfo de nuestra Revolución en el año de 1910, los Constituyentes de Querétaro normaron el criterio de que todos los trabajadores gozaran del derecho al trabajo digno y socialmente útil, sin que en ningún momento se excluyera a los trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública, consecuentemente el trato del que fueron sujetos al considerárseles como empleados que regían su relación de trabajo por el Derecho Administrativo, ocasionó graves repercusiones en sus prerrogativas laborales.

La historia confirma lo antes expuesto, en forma por demás elocuente, ya que analizando serenamente los hechos consumados no se puede más que admirar a aquellos hombres que con un sentido más evolucionado que los Legisladores que adicionaron el artículo 123 en 1960, lograron que nuestro derecho alcanzara por mucho tiempo una de las conquistas que hasta este tiempo pocos pueblos han logrado, pero actualmente debido a la creación del Apartado "B", este derecho ha quedado a la zaga del que originalmente era, esto por la falta de visión y sobre todo de preparación de los legisladores que en forma por demás carente de lógica, dejaron fuera de la aplicación global del artículo 123 a los trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, tenemos que admitir que las garantías del trabajador de confianza al servicio de los

Poderes de la Unión, así como de los órganos de las Entidades no pueden pasar por alto su presencia y sería una medida acertada al proponer una iniciativa para la creación de una Ley, que garantice la salvaguarda de los derechos de esta clase de trabajadores.

Por otro lado, el artículo octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que los empleados públicos de confianza quedaran excluidos de la aplicación global de la propia Ley, consecuentemente se dejó en total estado de desprotección a los mismos, pues los priva de las garantías mínimas que gozan los trabajadores llamados de "base", (así como de los de confianza que rigen sus relaciones laborales por los Apartados "A" y "B" del artículo 123 Constitucional; respectivamente).

Por otra parte cabe destacar, que los trabajadores excluidos del ámbito de aplicación de la Ley reglamentaria del Apartado "B" del 123 Constitucional, tienen mayores responsabilidades en sus labores que los servidores públicos de base, además de desarrollar funciones de Dirección y Administración, con horarios que oscilan entre 10 ó 12 horas diarias o más y con menores prestaciones que los de base, pues no disfrutan de días económicos, tolerancias, licencias con o sin goce de sueldo, pago de tiempo extraordinario y sobre todo de estabilidad en el empleo, así es importante destacar que sus labores tienden a la organización y desarrollo del personal bajo

sus órdenes, además del cumplimiento de los objetivos de las Dependencias y Entidades Federales para la satisfacción de las necesidades y reclamos sociales.

Ahora bien, si los trabajadores de confianza al Servicio del Estado desarrollan labores de mayor responsabilidad, es necesario que al igual que los miembros del servicio exterior, ejército, armada, etc., que tienen sus propios ordenamientos, éstos cuenten con un Estatuto especial a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, pues de no hacerlo, se verían en comparación con los demás como trabajadores de segunda, ya que así son tratados, en virtud de que al entrar en ejercicio una nueva administración se les solicita la renuncia argumentando que no son sujetos de confianza, sin que en ningún momento se analice su situación jurídica y laboral a pesar de que algunos de ellos han desempeñado brillantemente su labor, pero ante la necesidad del superior de disponer de las plazas para su equipo de trabajo, se les priva de sus más elementales derechos, fundándose en el principio de jerarquía y de la supuesta pérdida de confianza, al no existir una legislación que proteja sus prerrogativas fundamentales de estabilidad en el empleo, tienen que acudir a los órganos judiciales de nivel federal en materia administrativa a deducir sus derechos y si es el caso de que la justicia federal los ampare y proteja otorgándoles la reincorporación a su trabajo, son objeto de ataques por parte de los superiores inmediatos y vistos como elementos nocivos para la administración

VI

pública, por ende es indispensable que se proponga por parte del Congreso una Legislación acorde con el principio originario del artículo 123 Constitucional, el cual otorgaba esta garantía a la generalidad de la población sin hacer distinción en su aplicación, ya que el ejecutivo no es el idóneo para proponer la creación de esta Ley.

Por lo antes expuesto, es indispensable una reforma Constitucional en la que se contemplan todas y cada una de las garantías que gozan los otros trabajadores extensible a este sector de servidores, para que no vuelvan a ser objeto de abuso por parte de los empleados superiores de la Administración Pública y que en adelante no se les perjudique en aras del compadrazgo y la amistad hacia terceros.

Finalmente, tratando de colaborar con los puntos antes señalados, se ha procedido a la elaboración del presente trabajo de investigación siendo la intención final que de su lectura se despierte el interés para proteger mediante una legislación el trabajo y genio creador de estos servicios públicos, necesarios dentro de la Administración Pública.

CAPITULO I

MARCO DE REFERENCIA

a) Planteamiento del Problema.

La problemática jurídica de los trabajadores de Confianza a Servicio del Estado, surge de la necesidad de contar con una normatividad especial que regula su relación de trabajo con la administración pública, ya que aún con lo contenido en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, en relación con esta clase trabajadora, la ley reglamentaria de dicho dispositivo legal, es la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 80. establece.- Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de Confianza a que se refiere el artículo 50. de la misma, por lo que contrariamente a lo decretado por nuestro máximo ordenamiento legal, los trabajadores de Confianza queda desprotegido, siendo conveniente se expida un reglamento especial para empleados de Confianza con el fin de tener protección en el desarrollo y ejercicio de sus funciones encomendadas, como se da en igualdad de forma con los miembros del Ejército Nacional, Armada y Servicio Exterior.

b) Generalidades

El Trabajo existe sin duda, desde la aparición del hombre en la tierra por lo que el ser humano nómada ejerció esta actividad impelido por su misma forma de vida. Esta tarea no era por cuenta propia y estaba encaminada a la adquisición de medios necesarios para su subsistencia: Así, el hombre primitivo no vivió bajo un régimen de propiedad privada sino bajo el comunal, con la excepción de que considerase como propias las herramientas que construía para facilitar su sustento. En tal sentido, puede aceptarse como correcta la "afirmación marxista relativa a que la ley económica fundamental del régimen de propiedad en la comunidad primitiva, fue la existencia de dicha comunidad con ayuda de instrumentos de producción rudimentarios y a base de trabajo colectivo".¹

Hacia el año 10,000 A.C., el hombre practicaba ya la agricultura e inició la domesticación de animales², sin establecerse en un lugar determinado.

La etapa propiamente sedentaria surge en el momento en que el hombre descubre la agricultura y es el periodo en que los sujetos se dedican únicamente a esta actividad, hasta el siglo

¹ GARCIA MANUEL, Alonso. Curso de Derecho del Trabajo. Capítulo II. Sexta Ed. Edit. Ariel., 1980. pág. 52.

² TRUEBA DAVALOS, José Hacia una Sociología del Trabajo. Instituto Mexicano de Estudios Sociales., A.C. México, 1980. pág. 10.

XVIII en que se inicia la Revolución Industrial.

Durante este periodo, se dan los primeros grupos ya sean tribus, clanes, pueblos, ciudades y fundamentalmente la familia como estructura primordial de una sociedad naciente, es aquí cuando aparecen los jefes de grupo y estos a su vez nombran a algún individuo en lo particular como ayudante personal, creándose así la confianza. Al originarse el Estado, surge un Gobierno que a su vez debe estar regido por una cabeza, siendo ésta el jefe de alguna de las organizaciones humanas antes señaladas, asimismo, como establece Aristóteles: "El hombre es por naturaleza un animal político, que tiene la necesidad de asociarse". =

Desde este momento, los grupos tienden a respetar la jerarquía del superior y del personal de confianza allegado al jefe, teniendo estos últimos mayor jerarquía que cualquier otro de los integrantes, surgiendo las entidades de trabajo.

Durante esta época, se constituyeron las primeras aldeas, no puede pensarse que en estas estructuras haya existido estratificación social, sino hay que suponer la existencia de una sola clase social, es decir, de una homogeneidad. "En opinión de RADFIELD, se trata de un sociedad en la que el hombre no buscaba

= ARISTOTELES, Política. Traducción de Gómez Robledo, Antonio, Edit. Porrúa. "Sepan Cuántos". México, 1988. pág. 158.

salvaguardar su interés individual en la adquisición de posesiones materiales, sino más bien obtener la buena voluntad social, en estatus y bienes sociales..." *

Podemos afirmar que la humanidad se desarrolló a partir del trabajo rudimentario, surgiendo la explotación que redundó en la esclavitud y la servidumbre.

ci) Antecedentes.

En la época antigua se dió pie al régimen de explotación del hombre por el hombre, con lo cual, se propició la sociedad esclavista en su desarrollo, derivándose de la evolución de los diversos sistemas económicos, que es el capitalismo la última fase de la explotación, por lo que la historia del trabajo en una sinopsis del régimen de explotación, del hombre hacia sus semejantes.

El Estado como ente soberano, surge a la vida en el momento en que aparecen las primeras organizaciones humanas, quedando claro que el hombre necesitaba establecerse en comunidades para satisfacer sus necesidades colectivas. Al surgir la inquietud de agruparse se originaron las comunidades humanas, instituciones que pasarían a la postre a transformarse en las primeras Ciudades-Estados, adquiriendo la personalidad

* RADFIELD, Robert. El Mundo Primitivo. I.C.E. México, 1963. pág 21.

Jurídica y poder que por sí mismo las diferenciaría de las demás organizaciones, transformándose en el devenir histórico hasta lo que entendemos en la actualidad por Estado.

Grecia

Entre los griegos como en todos los pueblos, las primeras organizaciones surgieron de la convivencia de las diversas familias, posteriormente se creó el Municipio, así, la asociación última dió origen a la ciudad, siendo ésta la comunidad que llegó al extremo de bastarse así misma, en todo, atendiendo a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, cuya finalidad era buscar el bien general. Esta es la comunidad política a la que llamamos Ciudad.

Esta antigua Ciudad, siendo extremadamente pequeña tanto en área territorial como en población, estaba organizada bajo el dominio de una sola administración pública.

La esclavitud fue la primera institución formal del trabajo, en virtud de que se trató de un acontecimiento definitivamente importante en la historia del hombre mismo.

Con la aparición del régimen esclavista, el hombre descubrió que en lugar de realizar personalmente el esfuerzo que significaba el trabajo, podía utilizar el de otros hombres obligándolos a laborar al servicio de quien siendo el más fuerte

los dominaba. Esto trajo como consecuencia un cambio social de gran importancia, que desde luego, llevó a la sociedad a organizarse de distinta manera ya que surgieron dos clases sociales, los dominantes y los dominados.

En rigor, en todos los pueblos antiguos esta institución fue considerada como un derecho, constituyendo un elemento esencial en las sociedades antiguas encontrando que los grandes filósofos aceptaban este principio como necesario y natural. *

Sócrates sostenía, "La justicia no es sino el provecho de aquel que tiene en sus manos la autoridad y es por ende el más fuerte" *, asimismo, argumentaba que la justicia no es otra cosa que aquello que es ventajoso para el más fuerte.

Platón aunque admitiendo la necesidad de la esclavitud en la sociedad según la veía organizada, reconoce que no es natural, sin darle sitio alguno en una sociedad ideal, colocándola en la posición de preferir la muerte a la esclavitud. †

-
- * TRUEBA DAVALOS, José, Op. Cit. pág. 15.
 - PLATON, Diálogos, Edit. Porrúa, Colección "Sepan Cuántos", México 1975, pp. 443 y 444.
 - † PLATON, La República, Edit. Porrúa, Colección. "Sepan Cuántos", México 1985. pág. 31.

Aristóteles afirmaba "El que siendo hombre, no es por naturaleza de sí mismo, sino de otro, es esclavo por naturaleza" *, por lo que pareció aceptarla como un hecho inseparable de las necesidades de la vida.

Debemos destacar que Aristóteles ratificó en su "Política" la tesis del pensamiento Griego, pues justificó la legitimidad de la esclavitud, defendiendo incluso su propia existencia en la posición de los amos como los dominadores y no la idea del hombre en sí, careciendo por tanto de las verdaderas concepciones de justicia y libertad.

Coincidimos con el maestro Mario de la Cueva, en el sentido de que Aristóteles se encontró en una posición nefasta al justificar la existencia de la esclavitud:

"Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar), son por naturaleza esclavos y para ellos es mejor ser mandados..." *

También sostuvo la tesis de la "Polis Clasiista" cuando afirmó en el Libro Tercero de la Política, que la Polis era una

* ARISTOTELES, Op. Cit. pág. 160.

* DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado. UNAM. México, 1986, Tercera Ed. Capítulo IX. pág. 16.

multitud de ciudadanos, en la que se defendía la idea del hombre libre; sin embargo, podemos asegurar que la característica sobresaliente de la organización Griega era la idea de un estado esclavista, porque Estado se conceptuó como un centro de poder destinado a servir a los poseedores de la Tierra y de la Riqueza, así como a la explotación de las clases desposeídas y al dominio de sus intentos de rebeldía.

Este filósofo Griego, se refería al gobernante y al gobernado atribuyéndoles virtudes distintas, elogiando al que sabía mandar y ser mandado, continuando con los atributos que fueron igualmente laudables, surgiendo la idea del gobernante que a su decir, decía tener determinadas capacidades para sustentar el mando y del esclavo cuya capacidades era la de poder desempeñar estos trabajos de servicio. ¹⁰

Los Griegos no consideraban su ciudadanía como un derecho, sino como una obligación compartida y el hombre político a los ojos de los pensadores Griegos consistía en descubrir el lugar que debía ocupar cada clase en una sociedad plenamente constituida en la que se congregarán todas las formas significativas de trabajo social, responsable y compartido.

Es así, que los integrantes de la sociedad Griega no eran retribuidos equiparativamente hablando por su participación

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. IBIDEM.

en la vida pública ya que era una imposición moral y altamente honorífica el desempeñarla, sin embargo, al estar ejerciendo estas funciones recibían el llamado "Obolo": que era una dádiva en especie o parte del tributo ¹¹, siendo las principales instituciones las siguientes:

La Asamblea, formada por los ciudadanos varones, ya que como lo cita Aristóteles, el jefe de la familia gobernaba a su mujer y a sus hijos, el macho según su dicho estaba naturalmente mejor dotado por la hembra para el mando, de aquí que quien manda debe poseer en grado de perfección la vida intelectual. ¹²

La Asamblea se reunía regularmente diez veces al año, con periodos extraordinarios de sesiones convocados por el consejo, de esta manera se ejercía un medio político ideal para hacer que los magistrados y funcionarios públicos fuesen responsables ante el cuerpo ciudadano y estuviesen sometidos a su control, creándose una especie de representación mediante los cargos cuyos plazos de ejercicio eran breves previas elecciones populares, apareciendo al principio de la no reelección orientado a permitir que otros ciudadanos interviniesen por turno en la dirección de los asuntos públicos en nombre del pueblo, por regla general, los cargos de magistrados fueron desempeñados por grupos

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Ed. UNAM, México, 1983, pág. 292.

¹² H. SABINE, George Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 18, 19 y sigs.

de diez ciudadanos, escogidos de modo que cada uno fuera miembro de una de las diez tribus que conformaban la Polis Griega. Los dos cuerpos fundamentales del control popular entre los griegos lo constituyeron: El Consejo de los Quinientos y los Tribunales con sus grandes Jurados Populares. El Consejo de los Quinientos fue el Comité Ejecutivo y Directivo de la Asamblea, pero para el cumplimiento efectivo del Gobierno en la tramitación de los asuntos, éste era demasiado numeroso, por lo que fue necesario reducirlo a un tamaño más apropiado de acuerdo a su función mediante la rotación de los cargos.

Cada una de las diez tribus, aportaba cincuenta de sus miembros que a su vez pertenecía al Consejo y actuaban durante la décima parte del plazo anual en ejercicio del cargo, estos cincuenta formaban un Comité junto con un Consejo que elegía cada una de las nueve tribus restantes a las cuales no les tomaba en ese momento pertenecer a él y este Comité tenía el control real y tramitaba los asuntos en nombre de todo el Consejo. Se escogía por sorteo entre los cincuenta un presidente para cada día y a ningún Ateniese podía corresponderle este honor más de un día en toda su vida. El Consejo estaba encargado de proponer a la consideración de la Asamblea General las medidas oportunas, además tenía el control absoluto de la Hacienda, la Administración de la Propiedad Pública, de los Impuestos controlando la flota, sus arsenales, la multitud de comisiones o cuerpos y funcionarios administrativos a sus órdenes.

El Tribunal, se encontraba integrado por un grupo numeroso de ciudadanos que hacían las veces de jueces y jurados, porque el Tribunal ateniense carecía de un sistema jurídico teóricamente desarrollado y sus decisiones adquirían el valor de cosa juzgada, sin admitir el recurso de apelación.

Los Tribunales estaban coordinados en algunos aspectos por la Asamblea, de ahí, que se utilizase a los Tribunales como un medio de control popular sobre los funcionarios y aún sobre la misma Ley, si esta era considerada por los ciudadanos como contraria a los usos y costumbres.

El control se ejercía sobre los magistrados en tres modos distintos:

El primero, consistía en un poder de examen respecto a la aptitud de un candidato para desempeñar el cargo, pudiendo ser descalificado.

El segundo, era la facultad de someter a un magistrado o funcionario una revisión de todos los actos que fueran realizados bajo su gestión.

Y, el tercero constituyó el poder de realizar una auditoría especial de cuentas y revisión del manejo de la cuenta pública practicada a todo magistrado al finalizar su mandato.

Los Griegos y en especial los Atenienses, encontraron en mayor medida comparativamente a cualquier otro Estado, el secreto de permitir a sus ciudadanos combinar el cuidado de sus asuntos privados con la participación en la vida pública, previendo con esto la malversación y corrupción de los que ocupaban un cargo considerado como de confianza.

Roma.

Podemos afirmar que las Instituciones Romanas se inspiraron en las Griegas, aunque posteriormente rebasaron la técnica-jurídica. Tanto es así, que hacia el año 462 A.C. Roma comisionó a una embajada con el fin de recopilar información sobre las Instituciones y Derechos Griegos; codificándose en diez tablas los puntos esenciales de las Instituciones Griegas, con la siguiente distribución: las I-III al Derecho Procesal, IV al Derecho de Familia, V al Derecho Sucesorio, VI al Derecho de Cosas, VII al Derecho Agrario, VIII al Derecho Penal, IX al Derecho Público y X al Derecho Sacro. Poco tiempo después, surgió la necesidad de formular un proyecto de dos tablas adicionales que fueron aprobadas en el año 449 A.C.

Así, las doce tablas constituyeron una de las primeras codificaciones de la humanidad y la primera que contempla las dos grandes ramas del Derecho. ¹³

¹³ MARGADANT FLORIS, S. Guillermo, Derecho Romano, Décima sexta Ed. Edit. Esfinge, S.A. México, 1969. pp. 20 y 49.

En cuanto a la evolución de las instituciones Romanas podemos afirmar que bajo la Monarquía, el Rey no era designado por el simple hecho de su nacimiento sino por elección a través de un procedimiento popular (los comicios), más tarde serían elegidos por su antecesor con mayor libertad; el senado integrado por venerables ancianos, que eran designados por trescientos grupos de familias; y finalmente los comicios, es decir la Asamblea de los Ciudadanos.

En época posterior, surgieron coexistiendo con los comicios por curias, la representación Centuria. Esta se componía por noventa y tres grupos, teniendo cada una derecho a un voto, las decisiones de los comicios tenían un carácter plutocrático.

Sin embargo, no todo ciudadano tenía la misma influencia entre las decisiones colectivas, sino que previamente se repartía la población en treinta curias compuestas probablemente por diez familias cada una, la mayoría de las curias determinaba el resultado de la votación, de manera que las menos numerosas tenían mayor influencia que las compuestas por mayor número de integrantes y cuya función original fue posiblemente la de elegir el nuevo Rey, a propuesta del Senado mediante el Interrex.

Los Comicios por Curias se ocupaban de asuntos administrativos y las asambleas por Centurias colaboraban en la formación de leyes y en las elecciones de Funcionarios Públicos.

El contenido de las leyes versaba en asuntos administrativos, militares o de política exterior, eran propuestas por el Rey y aprobadas por los comicios y ratificadas por el Senado.

Los plebeyos, tenían sus propias autoridades (ediles, plebeyos comitiaplebis, divididos en tribus, más tarde tribunos y asambleas populares cuyas decisiones eran denominadas plebicitos), pero los órganos que representaban a Roma ante otros pueblos fueron los órganos patricios.

El secreto de la expansión humana, radicó en su capacidad de combinar un enérgico egoísmo colectivo con una inflexible disciplina y así, esta combinación de utilitarismo con sentido de orden y capacidad de ordenar y obedecer al mismo tiempo ofrece un firme cimiento para el desarrollo del Derecho.

14

Durante la República, el Poder Ejecutivo estuvo representado por dos cónsules nombrados en cada ocasión por un solo año, pudiendo ser paralizada la labor de uno de ellos por su

colega a través de la "intercessio", figura jurídica que estableció una fuerte limitación para ejercer libremente sus facultades más relevantes. Entre las figuras más importantes estaban la "coercitio" función política, "iurisdictio" facultad de dirigir la Administración de la Justicia, el mando militar y facultades financieras (figura jurídico política que surge de estos poderes). Así durante esta época, el Senado fue el organismo con mayor prestigio y su mérito consistió en dar vigor y expresión a una oligarquía fundada por personas que con anterioridad habían ocupado acertadamente un cargo público como un símbolo de sabiduría política y habilidad en la Administración Pública, por lo cual el cargo de Senador era vitalicio, complementándose cada cinco años por decisión de los censores, funcionarios nombrados en los comicios por centurias quienes además tenían la facultad de excluir a un miembro del Senado por actos inmorales.

El engrandecimiento romano llevó a desarrollar una compleja administración, apareciendo entonces los magistrados, gobernadores provinciales y mediante el desvío de los tributos, (naturalmente se da inicio a la corrupción) originada por el cambio anual de estos administradores, tomando en consideración que un alto funcionario romano tenía como acto vergonzoso aceptar un salario por su prestigiado cargo y en vista de tan altos ideales no le quedaba más remedio que robar.

En la fase del imperio mediante la "Lex Regia o Lex de Imperio", se otorgó al emperador el derecho de hacer todo lo que juzgara útil para bien del Estado; es decir, el poder absoluto (antecedente del absolutismo) dicha ley era votada por el Senado seguida por la ratificación del pueblo, sin duda en los comicios por centurias. ¹⁸

Los emperadores introdujeron una burocracia con funcionarios que fueron bien remunerados y que no cambiaban cada año, sino cuando lo decidiera el Emperador con lo cual se entiende que estos servidores por su cargo fueron considerados como de confianza, distinguiéndose los recolectores de impuestos que recibían una parte de lo recaudado, surgiendo al lado de la antigua magistratura y los viejos organismos que quedaron reducidos a los límites municipales de Roma.

La tradición del Derecho Romano, llevó a una Administración altamente centralizada en la cual la Legislación se formulaba mediante los Edictos Imperiales, los Senadoconsultos y la opinión de los Jurisconsultos, convirtiéndose en materia de experiencia común y el derecho había alcanzado un alto nivel de sistematización científica.

El único escritor que trató de formular una teoría política en la época fue Cicerón, ejerciendo una profunda

¹⁸ IBIDEM, p 36.

influencia sobre la reflexión política en los siglos siguientes. La idea del Estado apareció como una criatura del Derecho y debió estudiarse en términos de competencia jurídica y de prerrogativas. Cicerón encomiaba la tradición romana del servicio público, destacando sus tratados políticos sobre la República y las Leyes.

Llama la atención la definición que da la República, expresándola como "una cosa del pueblo y el pueblo no es el conjunto de todos los hombre reunidos de cualquier modo, sino reunidos por un acuerdo común respecto al Derecho y asociados por causa de utilidad". ¹⁶

El Derecho Romano cristalizó la teoría de Cicerón consistente en que la autoridad del gobernante deriva del pueblo resumida en una frase de Ulpiano, y ninguno de los Jurisconsultos disiente de ella: "Lo que place al príncipe tiene fuerza de Ley, porque el pueblo mediante la Lex Regia, le ha transferido y conferido su Imperium y su potestad". ¹⁷

Todos los funcionarios públicos dependían en última instancia del Emperador. Estaban organizados en forma estrictamente jerárquica y el Emperador trataba de combatir su invariable tendencia a la corrupción, sin a veces lograrlo. En

¹⁶ H. SABINE, George. Op.Cit. pág. 131.

¹⁷ IBIDEM, p. 131

este periodo, se inician los principios sobre los cuales se dará el paso al Feudalismo y las primeras visiones sobre futuros feudos.

Este periodo se caracterizó por la subordinación de la voluntad individual a los intereses de la colectividad o lo que es lo mismo al *populus*, por lo que puede afirmarse que en realidad la voluntad colectiva era una ficción política.

Sin embargo, el Imperio Bizantino o Imperio Romano de Oriente sucumbe en manos de los turcos hasta el año de 1453 y es durante su existencia que se hacen las recopilaciones del Derecho Romano, bajo la supervisión del Emperador Justiniano que nos legó una de las más grandes compilaciones del Derecho el "*Corpus Iuris Civilis*".

El Oriente y el Occidente del Imperio se dividieron en dos administraciones, contando cada una con su propio Emperador asistido por su viceemperador que a lo mismo tiempo eran presuntos sucesores y debían ayudarse mutuamente ("*tetrarquía*").

En el siglo V los pueblos bárbaros de Oriente encuentran el medio para infiltrarse en los territorios nominados por los Romanos originando la caída del Imperio de Occidente en el año 476 D.C. *•

*• MARGADANT, Op. Cit. pp. 40, 41 y 42.

Edad Media

El Medievo, comienza en el año 476 de nuestra era al ser invadido el Imperio Romano de Occidente, como se explicó en el apartado anterior, por los pueblos bárbaros germánicos y se caracterizó por la consolidación de pequeños territorios bajo el gobierno de un Señor Feudal, que concentraba todo el poder y dominio sobre tierras y campesinos y por un incipiente poder monárquico que tenía que sostenerse a expensas de éstos.

La sociedad medieval vivió una doble característica, pues fue estamental y feudal. Los estamentos fueron capas sociales más o menos cerradas dividiéndose: El primero, por los señores feudales cuyo conjunto constituía la nobleza. El segundo, se conformó con el Clero y su fuerza radicó en el poder de la Iglesia. El tercero, se integró con los descendientes de la nobleza a los que no correspondió título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades.

A la caída del Imperio Romano de Occidente, bajo los primeros reyes, numerosos campesinos libres se vieron obligados a pagar impuestos y tributos cada vez más onerosos; provocándose un fenómeno de endeudamiento progresivo que condujo a estos trabajadores del campo a vender sus bienes y a alquilarlos a sí mismos y a sus familias, (dando origen a la servidumbre), quedando vinculados a las tierras que debían trabajar hasta que

terminaran de liquidar el monto de sus adeudos con el señor Feudal.

En Egipto, aparecieron las más antiguas formas de servidumbre lo que representó una nueva modalidad de trabajo o una forma atenuada de esclavitud. ¹⁹

La concepción del Estado como se entiende en la actualidad no existió en la Edad Media, el pensamiento básico en este período era esencialmente teórico y poseía una significación inmediata únicamente para las relaciones de la Iglesia y el Imperio. ²⁰

Casi todas las funciones del Estado conceptualizado desde el punto de vista contemporáneo, se hallaban repartidas entre la iglesia, la nobleza integrada por los señores Feudales, los caballeros, las ciudades, las corporaciones y otros privilegiados.

El desarrollo y crecimiento de las ciudades, estuvo acompañado necesariamente de un cambio en el tipo de las relaciones sociales que se originó con motivo de la concentración demográfica, característica predominante del feudalismo, comenzando a surgir un sistema en el que las ciudades y ferias

¹⁹ TRUEBA DAVALOS, José, Op. Cit. pág., 10.

²⁰ H. SABINE, George. Op. Cit. pág. 174.

regionales se vieron beneficiadas por la concentración económica, la cual se acumulaba en manos de unos cuantos y de esta manera el poder político, económico y militar correspondía a esta clase privilegiada en perjuicio de los siervos de los feudos, pues su condición era en realidad una forma disfrazada de esclavitud.²¹

El sistema de servidumbre adquirió posiblemente su máximo desarrollo en la Europa Medieval y concretamente en los siglos XV, XVI y XVII, toda vez que en el siglo XVIII la institución empezó a declinar con excepción de la Rusia Zarista donde prevaleció hasta el inicio del presente siglo.²²

Teóricamente el Señor Feudal debía prestar protección y ciertos servicios de naturaleza pública a sus vasallos y a cambio de los mismos se encontraba en aptitud de recibir tributos y prestación de servicios personales. Frecuentemente, estas cargas resultaban excesivas y generaban sublevaciones en contra de los señores feudales.

De lo anterior, se deduce que en realidad el poder radicaba en los señoríos feudales, razón por la cual numerosos grupos de siervos huían a las ciudades nacientes, dando lugar a las primeras comunidades libres que posteriormente servirían de

²¹ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. pp. 31 y 35.

²² TRUEBA DAVALOS, José. Op. Cit. pág. 18.

base y sustento en la formación de los grandes estados actuales. En cuanto a la burocracia, la institución se consolidó toda vez que los señores feudales se vieron en la necesidad de nombrar a personas escogidas de entre sus siervos que habían ganado su confianza, para asignarles funciones propias de recaudación de tributos e impuestos, a fin de hacer efectivas todas y cada una de las labores de control sobre los habitantes del feudo, confianza que solo podía ser depositada en estas personas y no en cualquier vasallo, pues estos al estar en descontento con los señores feudales no era factible asignarles esta función. Así se fortaleció su poder y el régimen de servidumbre en el que se encontraba el campesinado en esta fase histórica, dando paso a la aparición de la función pública.

Epoca Moderna.

Podemos establecer, que el Estado Moderno surgió con la aparición del Renacimiento comprendido en los siglos XVI y XVII, en el cual se obtuvo el avance cultural, político, económico, técnico y social, que marcó la transición entre la Sociedad Medieval y la Industrialización, así como la caída del Imperio Romano de Oriente en 1453 a manos de los turcos y el descubrimiento del nuevo mundo que abrió las puertas a la vinculación de los pueblos y la humanidad.

El Estado Moderno tal y como fue concebido se constituyó como Territorial, Nacional, Monárquico, Centralizador

de todos los poderes públicos y soberano en su doble dimensión, externa e interna. Territorial, ya que es una asociación de ciudadanos establecida en un territorio determinado, Nacional, en virtud de que deriva de una unidad cultural del pueblo siempre inconclusa y tendiente hacia el futuro. De naturaleza Monárquica, toda vez que en su lucha por la subsistencia tuvo que ser dirigida por un Monarca; Centralizador de todos los poderes públicos, ya que tenía la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho; por lo tanto, el estado se transformó en la única jurisdicción para la regulación de la vida social, lo que significó la existencia de una sola instancia que se ejerció de acuerdo con las leyes del Reino por conducto de un monarca o de una asamblea parlamentaria del mismo tipo. Y, soberano porque se encontraba en la posibilidad de fijar condiciones frente a otros pueblos demostrando la unidad del poder público y real.

Dentro de esta etapa, los Estados Nacionales Monárquicos alcanzaron su mayor desarrollo y esplendor, a finales del siglo XV habían conseguido por medio del poder Real unir cada uno de sus territorios y a principios del siglo XVI se establece el absolutismo.

En Francia a fines del siglo XVI, la tendencia política había cristalizado la teoría del derecho divino afirmando la inviolable legitimidad del monarca a su trono que deriva directamente de Dios y transmitido a él por legítima herencia. "El Estado de la Monarquía era cosa suprema que existió sobre la

faz de la tierra, porque los reyes no sólo fueron lugarteniente de Dios sobre la tierra y se sentaban sobre el trono de Dios, sino que aún el propio Dios le llamaba Dioses". ²³

El era como un padre o como la cabeza del cuerpo, sin él no podía existir la sociedad civil y el pueblo estaba considerado como incapaz de crear el derecho que deriva del monarca por iluminación de Dios. La única alternativa era la de someterse al déspota o aceptar la anarquía absoluta.

En España, se estableció el absolutismo como forma de gobierno preponderante en la que el Rey ejercía todas las facultades incluyendo el Derecho Divino, en tanto, el pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de su majestad que aspiraba a extender sus dominios. Es importante destacar, que el poder monárquico español surge al triunfo de los Reyes Católicos sobre las fuerzas árabes que los habían dominado durante ocho siglos, acompañado de la unión de los reinos de Aragón y Castilla y finalmente con el descubrimiento de América.

En el desarrollo del Estado Moderno, no hubo ningún hombre en toda Europa que viera con total claridad la dirección que tomaba la evolución política de ese tiempo como la figura de Nicolás Maquiavelo. Sólo él pudo comprender que las

²³ H. SABINE, George. Op. Cit. pág. 294.

instituciones arcaicas estaban siendo desplazadas y rebasadas, observando como la fuerza bruta era utilizada en este periodo de gestación. Nadie como Maquiavelo dió mayor valor al sentido informe de la unidad nacional en que esa fuerza se basaba de modo obscuro, percibiendo con mayor claridad la corrupción moral y política que acompañaba a la decadencia de las instituciones medievales, pudiéndolo considerar como partidario del Estado Nacional Centralista.

Sus obras políticas más importantes fueron el Príncipe y los Discursos de la Primera Década de Tito Livio, ambos libros presentan aspectos del mismo problema.

"Las causas del auge y decadencia de los Estados y los medios de los cuales pueden los estadistas hacer que perdure".
24

En la primera obra citada, establecen el Código de la crueldad pero supeditado a la razón del Estado, y es ahí donde encuentra su única justificación, siendo partidario del Estado poderoso sin detenerse mucho sobre los medios que puedan servir para crearlo. Recomienda al príncipe ser despiadado y pérfido y no tomar en cuenta la inmoralidad de sus actos e insta a la intimidación hacia los súbditos. El gobernante debe ser bravo como león y más astuto que una zorra ya que: "Hay que ser una

zorra para ver los lazos y un león para ahuyentar a los lobos".

==

A Maquiavelo no le importaba tanto la felicidad y el bienestar de los gobernantes, sino la grandeza y prosperidad del Estado. "cuán laudable sea un príncipe mantener la fe proscrita y vivir con integridad y no con astucia, lo entienden todos. No obstante se ve por experiencia en nuestros tiempos que los príncipes que han hecho grandes cosas son aquellos que han hecho poco apremio a su fe y que han sabido con astucia envolver la mente de los hombres". ==

En los discursos sobre Tito Livio se ocupaba principalmente de la expansión de la República Romana, lo que la impresionó sobre todo de la antigua Roma, era la perfecta alianza de los tres principios de gobierno; el monárquico, el aristocrático y el democrático representados respectivamente por el Consulado, Senado y Tribunado, tres elementos de cuya mutua colaboración resultaría el buen gobierno. Por el contrario, cuando alguno de ellos predomina se tienen las peores formas de gobierno político, en virtud de que la monarquía se convierte en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia.

== POKROVSKY, P Historia de las Ideas Políticas. Traducción Martín Sánchez. Edit. Grijalbo, México, 1966. pág. 146.

== MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Edit. Porrúa. Colección "Sepan Cuántos" Traducción de Gómez Robledo, Antonio., Octava Ed. México, 1963 pp. 30 y 31.

Es de considerarse, que la teoría política maquiavélica se clasifica en tres principios fundamentales que dan existencia y justificación al Estado para subsistir, los cuales son: el fin justifica los medios, el sostenimiento del poder por el poder mismo y la destrucción de todas y cada una de las fuerzas contrarias al Estado.

Maquiavelo al igual que los grandes pensadores de su época se alistó para el servicio público, experiencia sin la cual no hubiera podido desarrollar sus obras. Sin embargo, durante este periodo el poder real alcanzó su esplendor y en el Rey quien en adelante establecerá la distinción en los cargos para el desempeño de la función pública y la distinción de quienes gozaban de la confianza, así como los que se ocuparían de asuntos de menor importancia, esta función pública había empezado a generarse en la Edad Media acompañando los orígenes del Estado Moderno, pues en la Edad Media en que el poder real se extendía, el Rey se vió en la necesidad de crear las funciones que se delegarían en personas físicas, dividiéndose en: la función permanente, delegada a una persona frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del Monarca, vitalicia en un principio y más tarde hereditaria, por lo que, esta confianza podía ser transmitida de generación en generación sólo por el hecho de la sangre y así, se proporcionaba un ingreso más o menos importante según la categoría del oficio. Y, la comisión que como su nombre lo indica era una misión especial y temporal confiada a una persona determinada que concluía con el cumplimiento del cargo,

por lo cual la persona encargada de esta comisión necesariamente gozaba de la confianza.

Por su parte, Maquiavelo en el Príncipe no hace referencia a los principales servidores públicos en este período que eran los secretarios del Príncipe y en otra connotación los ministros, servidores públicos que también estaban bajo la confianza del Príncipe.²⁷

Por último, este filósofo político recomendaba al Príncipe colmar de riquezas, honores y cargos al ministro para mantener su fidelidad, haciéndolo sentir dependiente del poder real porque en caso de haber cambios políticos, perdería todo lo obtenido y las consecuencias serían perjudiciales tanto para uno como para el otro.

Por lo tanto, creemos que Maquiavelo al vivir estas circunstancias en su propia persona trataba de recomendar el Príncipe que garantizara una estabilidad política, económica y social para aquellos servidores cuyas funciones por estar más cerca del Monarca eran de confianza, puesto que en su época todos estos funcionarios sufrían una inestabilidad, lo que confirmaba la hipótesis de este trabajo de investigación.

²⁷ MAQUIAVELO, Nicola. Op. Cit. pág. 41.

Finalmente, cabe afirmarse que la Edad Moderna hizo del hombre un ser aislado de sus semejantes, sin la ayuda de nadie y sin el deber de asistir a los demás, en ese ambiente, no podía florecer la idea de la solidaridad con el consecuente deber de la sociedad para crear las bases de colaboración entre los hombres, a fin de que cada ser humano pudiera realizarse en la historia cumpliendo la tarea que se planteara y consecuentemente el pensamiento económico de la burguesía se preparaba para la explotación del hombre en estado de necesidad, lo que condujo al olvido de los principios morales y a la idea de lucro fuente de la prosperidad personal.

Epoca Contemporánea

Los anales de la Historia, registran su inicio en el año de 1789 con la Revolución Francesa que provocó la caída del antiguo régimen existente en Europa y abrió el camino a nuevas formas de organización política y social. Pero la determinación tiene solamente un valor convencional si no se vincula con el movimiento de renovación de ideas engendrado por los escritores del siglo XVIII, especialmente Montesquieu, Voltaire y Rousseau, cuyas críticas provocaron la Revolución en los espíritus antes que en los hechos y la situación política, social y económica existente en Francia en la segunda mitad del siglo XVIII.

De los filósofos franceses anteriormente citados, Montesquieu trató de demostrar que las leyes de cualquier país deben corresponder a sus instituciones políticas, expuso y

criticó en su obra "El Espíritu de las Leyes", las formas de gobierno y propuso la división de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial respectivamente.

En cuanto a Voltaire, reclamaba la supresión de los privilegios, de la censura, la arbitrariedad y el despotismo Partidario de la Monarquía, pero limitada a los derechos de los ciudadanos, enclarecida por las luces de la razón y fecundada por una amplia tolerancia religiosa. Y. sostenía "Ser libre, tener en torno suyo a iguales, tal es la vida auténtica y natural del hombre". ==

Según su criterio, el Estado nace para consolidar el dominio y salvaguardar la propiedad privada. Con la aparición del Estado, se acrecienta la desigualdad de los hombres y su creación es la segunda etapa que sigue a la de los bienes.

Por último, en lo que a Rosseau se refiere debemos mencionar que sostenía que los hombres pasaron del Estado de Naturaleza al de Sociedad, por medio de un acuerdo llamado el Contrato Social en que todos participaron por igual. En consecuencia, todos los hombres deben ser iguales y si bien delegan en algunos la función de gobernar, la fuente de la autoridad política radica en el pueblo, pensamiento contenido en su obra "El Contrato Social".

El Estado en esta fase, pretendía derivar su poder de Dios como quedó plasmado en el apartado anterior y los súbditos no tenían ningún derecho pero sí un deber fundamental, el de obedecer. El Rey dirigía la administración de justicia, pues ésta se dictaba en su nombre y por funcionarios que él designaba y que tenían que ser de confianza, los más importantes empleados eran los ministros o consejeros que residían junto al Rey y las provincias eran administradas por los intendentes que ejercían un poder omnimodo y arbitrario.

La Declaración de los Derechos del hombre y el Ciudadano, estableció en primer término que la soberanía residía en el pueblo, en la nación, de quien emanaba toda autoridad. Este principio de la soberanía popular, había sido afirmado por Rousseau y por los redactores de la Declaración de Derechos Americana. Y en segundo lugar, que el pueblo expresa su voluntad soberana por medio de la ley, que debía ser la misma para todos los integrantes de la sociedad. Un tercer principio fundamental en la organización del Estado o asociación política, fue el de la separación de los poderes tal como lo preconizó Montesquieu, pues en la Monarquía absoluta se confundían los poderes que se hallaban concentrado en una sola persona.

Estos principios, originaron una nueva concepción del Estado que derivaría, en las Repúblicas representativas, democráticas, populares y federales que serían en lo sucesivo las formas de gobierno que han perdurado hasta nuestros días.

Pero además de la Revolución Francesa, se presentaron dos acontecimientos fundamentales que contribuyeron decisivamente al surgimiento de la civilización contemporánea, el primero, fue el movimiento revolucionario de las Colonias Inglesas en América del Norte de la que resultó un nuevo país independiente, los Estados Unidos de régimen Republicano y Federal y el segundo el movimiento insurgente de las Colonias de España y Portugal.

La Revolución Francesa que derrumbó a la "L'Ancien Regime", puso fin al sistema medieval de los oficios y comisiones de los empleados públicos, abriendo la puerta a la reestructuración de la función pública, de acuerdo con el pensamiento democrático que la animaba. El artículo sexto de la DECLARACION, decretó que "Todos los ciudadanos siendo iguales ante la ley eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos".²⁰

Esta transformación, propició la evolución de la función pública que como necesaria consecuencia de los principios de libertad, igualdad y fraternidad los Estados Nacionales como figuras jurídicas hubieron de necesitar hombres que realizaran este trabajo para la consecución de sus fines, dejando atrás las ideas de cargos hereditarios y vitalicios.

²⁰ BARIDON, Daniel Pedro y SECCO ELLAURY, Oscar, Historia Universal, 12a. Ed. Edit. Kapelusz, Argentina 1972, pág. 26.

C A P Í T U L O I I

EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

a) La Gestación del Estado Mexicano y sus Servidores

Para entrar al estudio del Estado Mexicano y la relación con sus servidores como lo concebimos en la actualidad, es necesario referirnos a las dos culturas más representativas y características del periodo de formación de nuestra identidad nacional, siendo las Civilizaciones Maya y Azteca.

En cuanto a los Mayas, podemos establecer que su forma de gobierno se encontraba en pequeñas poblaciones gobernadas por señoríos en calidad de jefes hereditarios, auxiliados por otros de menor categoría encargados de la justicia, de contribuciones y de la tropa. Esta cultura se estableció en el territorio de lo que hoy conocemos como el Estado de Yucatán principalmente. 30

La organización social que integraba la comunidad maya se divide en clases: la nobleza, los sacerdotes, los hombres libres que se dedicaban a la agricultura, artesanado, comercio y finalmente los esclavos (prisioneros de guerra en su mayoría).

30 BURGOA GRIMUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. Primera Ed. Porrúa, México 1973, pág. 42.

Los nobles y sacerdotes gozaban de grandes prerrogativas, para ellos trabajaba la masa popular que les cultivaba campos y les levantaba las habitaciones. Los nobles, debían ponerse al frente del ejército en caso de guerra y estar al cuidado del templo para el desempeño de las obligaciones religiosas. Los sacerdotes además de su ministerio, servían de maestros a los hijos de los señores enseñando los conocimientos de la época.

La sociedad Maya, estuvo gobernada por una casta sacerdotal integrada por nobles y jefes de elevada alcurnia, los cuales no solamente tenían funciones religiosas, sino también, administrativas y comerciales.

Entre los Mayas como entre los griegos encontramos ciertas características comunes en cuanto a que, los hombres eran formados y educados para servir a la colectividad superando así, la ideal del individualismo.

Las contribuciones, eran fijadas en especie siendo enorme la variedad de los artículos tributados y muy difícil el establecer su valor total.

Cuando alguno de los pueblos tributarios sufría desastres económicos tales como la pérdida de las cosechas, se le eximía del pago y en ocasiones aún se le proporcionaban ciertas cantidades de alimentos.

Después de determinar el tributo a pagar y una vez dominada la población de inmediato se recaudaba una parte de el posteriormente, debían entregarlo cada ochenta días excepto las prendas guerreras y los escudos que sólo se recolectaban cada año estableciéndose pues una especie de vasallaje.

Independientemente del nivel económico y cultural que alcanzó el pueblo maya, su organización administrativa fue determinada mediante el nombramiento de empleados responsables para llevar una cuenta de todos y cada uno de los tributos que eran recibidos en las tribus dominadas, siendo característico, que se castigara aún con pena de muerte a los que abusaban del puesto que se les había confiado ya que en todo caso recibían como pago a sus servicios una parte de lo recaudado.

En consecuencia, la Administración Pública del Estado Maya alcanzó un nivel de desarrollo muy pocas veces igualado por otros pueblos y por caracterizarse al ser en extremo rigurosa contra aquellos que abusaban de sus funciones (incluyendo peculado), siendo la estructura Politico-Jurídico-Financiera más avanzada en América y otras partes del mundo hasta nuestros días.

Por lo que respecta a los Aztecas, los historiadores señalan que se estableció en la meseta del Valle de México hacia el año de 1325 y cuya cultura era de las más importantes en el Nuevo Continente al lado de la Cultura Maya y la Inca.

A pesar de ser un pueblo relativamente joven, los aztecas lograron conjuntar dos formas de vida que practicaron los pueblos de Mesoamérica: la guerrera y la humanista; corrientes aparentemente contradictorias pero que dentro de la mística eran el equilibrio, razón suficiente que les permitió triunfar e imponer su cultura en el amplio territorio en que florecieron tan diversos pueblos, sobrepasando la individualidad para crear una conciencia social y cultural renovadora. Así el llamado "Imperio Azteca" no era más que la hegemonía militar y económica que paulatinamente fueron ejerciendo sobre los pueblos dominados, de tal suerte, que su organización político jurídica estaba estructurada desde un punto de vista mayoritario y por lo tanto no existió la aceptación lata del concepto "Estado Unitario" por la multiplicidad de estados o pueblos que estaban establecidos en lo que hoy forma el actual territorio mexicano. ²¹

Por otro lado, su organización social estaba constituida por dos grupos distintos, el de los privilegiados y el de los plebeyos. El primer grupo se dividía a su vez en otros tres: Militares, Sacerdotes y Mercaderes. Y el segundo, en artesanos y laboradores. Sin embargo, algunos autores opinan que en realidad había que distinguir tres sectores: la Nobleza y los Macehuales (gente común) principales beneficiarios de la acumulación de los productos obtenidos por el tributo que pagaban las tribus sometidas.

²¹ BURGDA, Ignacio, Op. Cit. pág. 53.

El conjunto de los pueblos vencidos, formaba el tercer sector perfectamente diferenciado. La clase privilegiada o dirigente se dividía según sus funciones y se distinguían de los plebeyos que no ejercían ninguna autoridad ni disfrutaban de ningún puesto. ==

Este pueblo estaba gobernado por una Monarquía electiva, el Monarca o Tlacatecutli era elegido por un cuerpo de electores de alta posición. El Rey, supremo Jefe Militar estaba asesorado por un consejo de venerables ancianos que le ayudaban en la administración del Estado.

Para los Aztecas, la Educación ocupó un lugar predominante y por ello los padres internaban a sus hijos en el Tepochcalli que era la escuela para los guerreros o en el Calmecaco si iban a dedicarse a las ciencias y aquí eran seleccionados predominando los pipiltzin o nobles, preparándolos para las altas actividades estatales y su anexo que tenía por objeto la preparación de las doncellas; en cuanto a la Administración Pública, los macehuales entregaban una parte de su cosecha como tributo a los llamados "Calpixque", además, debían contribuir con su fuerza de trabajo como calles, canales,

== ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio. Organización Política de los Pueblos del Anáhuac. Edit. Nuevo Mundo. México 1957. pág. 215.

templos, escuelas, acueductos y otras de beneficio colectivo.

33

En la prestación de servicios de este tipo, la sociedad actuaba por medio de comisiones de vecinos en las que todos bajo el mando de jefes designados en asambleas o por la autoridad, operaba con riguroso orden rotativo y su número variaba en relación con la obra o servicio a ejecutarse.

Para el sostenimiento de los funcionarios públicos, se les destinaban parcelas que debían devolver al cesar sus funciones. La carga tributaria estaba destinada al sostenimiento del Monarca, su corte, los gastos militares y el pago de los empleados de la Administración Pública, llevándose una contabilidad a través de libros cuya responsabilidad estaba a cargo de un gran Cacique llamado "Tapia". 34

Cuando los Mexicas fueron sojuzgados por los Españoles, la cultura de este pueblo mostraba grandes avances tecnológicos asimilados de otras tribus y aplicados a su civilización para enriquecer su propia situación, esto los había hecho autosuficientes con un deseo vehemente de superación y poder con

33 DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Vol. II Tomo I. Décima Quinta Edic. Edit. Porrúa, México 1992. pp. 143 y 273.

34 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. pág. 52.

lo que aumentaba su confianza para formar un Imperio, características que se asemejan con la cultura Romana.

Los conquistadores borrarón todo vestigio de la organización de las razas aborígenes, persiguiendo las costumbres, usos y manifestaciones de su vida propia.

Epoca Colonial

La multiplicidad de estados prehispánicos, se sustituyó por una organización política unitaria que los despojó de su personalidad extinguiéndolos y convirtiéndolos en tan sólo el elemento humano que se unió al Estado Español y sus respectivos territorios, formándose la Nueva España.

Los indígenas fueron considerados como una raza inferior a la europea y tratada como tal: se reservaron para ella los trabajos más duros y humillantes, generalmente sin retribución y para la clase mestiza las labores manuales o intelectuales inferiores, conservándose las ocupaciones del gobierno y el ejercicio de las profesiones libres para los españoles peninsulares y algunos criollos.

Se trasladaron a la Nueva España las Instituciones Públicas que florecían en el suelo del viejo mundo y bien pronto fueron expidiéndose por el cabildo de la capital virreinal, las que podrían llamarse primeras leyes del trabajo, las ordenanzas de los gremios agrupaciones a las cuales era forzoso pertenecer

y se trabajaba en una labor manual por prescripción legal íntimamente unida a las asociaciones religiosas llamadas cofradías.

Como se apuntó anteriormente, desde la época prehispánica los productos de algunas tierras se destinaban para el pago de los gastos públicos y se cultivaban colectivamente para los miembros de cada barrio al que pertenecían dichas tierras. Sólo que a diferencia de la época prehispánica, durante el período Virreinal estas tierras eran arrendadas a los pobladores, cubriendo con ellas los gastos públicos cuya denominación fue la de "propios".

Encontramos diversas disposiciones que regían la vida administrativa en esa época como "Las Ordenanzas de Minería", que regulaban esta importante actividad incluyendo la creación del Tribunal General de la Minería en la Nueva España, su estructura, funciones, forma de nombrar a los jueces y diputados de los reales de minas y a los mineros.

La Corona Española vigiló toda la actividad económica que se desarrolló en ese período, a través de la carga impositiva derivada de la explotación de algunos productos obteniendo recursos para la Administración.

En el año de 1850 por Cédula de Felipe II, se dispuso oficialmente al servicio de correos estando concesionado a

particulares hasta el año de 1765, en que se monopolizó por parte del gobierno.

Así, "El Reglamento de Revillagigedo", más bien parco que minucioso y desde luego insuficiente para normar este servicio público como el del alumbrado, tiene empero el mérito de haber sido el primero que se expidió en nuestro país y el que con ligeras variantes, subsistió hasta el fin del Virreinato. ²⁰

La Administración Pública que en ese entonces ya distinguía a sus servidores, erogaba grandes cantidades que estaban destinadas a los salarios de justicia, de hacienda y de la milicia.

En cuanto a la organización política de la Colonia, predominó la centralización gubernativa para los fines que perseguía el Estado Español, basando en el Ayuntamiento símbolo de la actividad política, sin embargo, los funcionarios más elevados se veían sometidos a la más estricta observancia.

El Virrey, representaba la máxima autoridad civil en la Nueva España, siguiéndole las audiencias. Como representante del Soberano tenía el carácter de vicepatrono de la Iglesia, ejercía funciones gubernamentales y administrativas; era el

²⁰ LEMOINE VILICANA, Ernesto. El Alumbrado Público Durante la Segunda Mitad del Siglo XVIII. Boletín del Archivo General de la Nación. Octubre-Diciembre. México 1963. pág. 790.

superintendente de la Real Hacienda y el protector de los indios. Al terminar su periodo debía dejar una relación en la que se externara su punto de vista sobre los negocios públicos y la mejor forma de resolverlos, ello para dar oportunidad a la función pública. Se le sujetaba a un juicio de residencia para comprobar que había gobernado con prosperidad y honradez, y en el que se recibían todas las quejas de los supuestos o verdaderos agravios para determinar la responsabilidad civil, penal o eclesiástica en que hubiere incurrido durante su gestión.

La sociedad estaba dividida en castas, a consecuencia de la mezcla de las culturas y tenía una marcada influencia en la vida social e impedía la estratificación porque "Cada casta tuvo un status específico que comprendió desde sus relaciones de trabajo hasta sus vínculos personales, por ello, el matrimonio entre sí implicaba ascenso y descenso en la clase social". 30

Los peninsulares tenían en sus manos la dirección de la Iglesia, del Ejército y de la Administración Pública además de ser dueños de casi todas las propiedades rurales y mineras y el control del comercio; relegando a los criollos que ocupaban puestos de menor importancia y por supuesto a los mestizos e indígenas, lo que económicamente se traducía en dos clases: exploradora y explotada.

30 GONZALEZ COSIO DIAZ, Arturo Clases y Estratos Sociales. México 50 Años de Revolución, Tomo II. Edit. UNAM y Hermanos Porrúa. México 1950. pp. 57 y 38.

La diferencia de clases y los movimientos que se estaban gestando en Europa y España sobre el sistema del Feudalismo Medieval a un precapitalismo, acentuaron la pugna entre peninsulares y criollos siendo estos últimos, que para entonces ya constituían la mayoría, quienes empezaron a gestar el movimiento independiente.

En la Nueva España, estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América, denominada "Derecho Indiano" y para el objeto de este trabajo es de gran importancia el citar a las célebres "Leyes de Indias", verdaderas síntesis del derecho hispánico y las costumbres aborígenes.

Las Leyes de Indias, constituyeron el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos, estuvieron destinadas a proteger al indio de América y a impedir la explotación despiadada que llevaban a cabo los encomendados. En ella se presentan numerosas disposiciones que bien podrían quedar incluidas en una legislación contemporánea del trabajo, en especial las que procuraron asegurar a los indios la percepción efectiva del salario, prohibiendo el excesivo trabajo personal de los naturales y el que se les emplease como bestias de carga, obligándolos a trabajar contra su voluntad y que en realidad nunca tuvieron eficaz cumplimiento.

El Consejo de Indias, era el órgano más alto de autoridad después del Rey y se avocaba a las cuestiones de las colonias ultramarinas. Entre algunas de las atribuciones se encontraba la de designar a los altos funcionarios civiles y eclesiásticos que partían a la Nueva España.

El Estado Español hubo de preocuparse por una verdadera organización política, administrativa y social de la Nueva España, logrando notables avances pues se fija el arancel de derechos para escribanos y empleados, estos últimos quienes recibían sus emolumentos directamente de los fondos de la Corona Española de acuerdo a la importancia de la función que realizaban.

Todas estas disposiciones, fueron dictadas buscando cuidar que el Estado Español cumpliera sus fines por conducto de sus empleados y donde se encuentra que empiezan a tomar distintos caminos la lucha de los trabajadores libres y los trabajadores al servicio del Estado.

México Independiente

Las fuerzas ideológicas de la Enciclopedia Francesa a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII y a principios del siglo XIX, constituyeron poderosas influencias externas sobre el panorama intelectual de las posesiones españolas en América.

contribuyendo a formar la doctrina y a inspirar a los ideólogos de la Independencia Americana.

Esta doctrina política del Liberalismo, cuyos elementos eran: Los Derechos del Hombre, la Soberanía Popular y el Dominio de la Razón; al lado de los acontecimientos políticos en Europa de los primeros años del siglo XIX, como la invasión de España por Napoleón en el año de 1808 y las renunciás de Fernando VII y Carlos IV al trono español, creó una crisis política en la Nueva España que vendría a culminar con la Guerra de Independencia en el año de 1810.

La perturbación violenta del orden público por acto voluntario de los pobladores y en contra de la autoridad constituida, produjo diversos conflictos sociales, administrativos e institucionales y propició la total desorganización en estos aspectos de manera general y por lo que se refiere a los empleados públicos habían caído en la colusión, siendo imposible introducir la moralidad indispensable para una eficaz función pública. ³⁷

Además, debemos mencionar que ya existía la lucha de clases para mejorar sus niveles de vida y que seguía prevaleciendo al acaparamiento de los puestos públicos por los Españoles peninsulares.

³⁷ MACEDO, Pablo Comunicaciones y Obras Públicas. México y su Evolución Social 1905, Tomo II. México 1989. pág. 311.

Durante el período del México independiente que da inicio en el año de 1821, con la consumación de la Independencia, el país vivió un constante cambio de posiciones en los grupos que detentaban el poder y las luchas armadas que generaban desequilibrio social, político y económico. Consecuentemente las pugnas se entablaron entre los partidos de la monarquía y los de la república, luego serían sustituidas por los federalistas y centralistas, y finalmente por liberales y conservadores.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán fue sancionada el 22 de octubre de 1814, y está considerada como el primer Estatuto fundamental de nuestra Nación, aunque no haya tenido aplicación.

De esta manera, en el histórico mensaje dirigido al Congreso de Chilpancingo por el Siervo de la Nación, Don José María Morelos y Pavón, en el párrafo doceavo expuso; que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicta nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Asimismo, se expuso en un documento anexo elaborado por el mismo caudillo al que denominó sentimientos de la Nación lo siguiente: "Deben considerarse como enemigos de la Nación y

adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos o gachupines, porque todos estos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema de legislación europea cuyo plan se reduce en sustancia a castigar severamente la pobreza y la tontería, es decir la falta de talento y dinero, únicos delitos que conocen los magistrados y jueces de estos corrompidos tribunales". 30

Como es de observarse en estos mensajes, el caudillo insurgente trató de proteger al trabajador de la explotación excesiva a que era sometido, asimismo, destaca la necesidad de que los empleados no fueran de clase opulenta porque constituía el eslabón social que acarrea los peores males de una sociedad que vislumbra entre otros aspectos el de "Hacer por conductos legítimos las declaraciones generales de igualdad, libertad, buen gobierno y proyectos de nuevo régimen". 31

La Constitución de Apatzingán establecía en su artículo 25: "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, estos no son títulos comunicables ni hereditarios", y así, es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

30 TRUEDA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edic. Edit. Porrúa. México 1981. pág. 140.

31 TEJA ZABRE, Alfonso. Historia de México. Una Moderna Interpretación. México 1935. Editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. pág. 275.

Por su parte el artículo 26 regulaba: Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la Constitución.

El artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno, la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere "sospechas vehementes de infidencia", mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso según el caso. ⁴⁰

Lograda la Independencia, las antiguas intendencias, territorios o provincias comenzaron a definir sus gobiernos autónomos y como consecuencia lógica las atribuciones coloniales se distribuyeron entre ellos en una nueva competencia territorial y administrativa. ⁴¹

En el año de 1823 al disolverse el imperio de Iturbide, el Congreso convocó a elecciones para la formación de una nueva Cámara de Representantes, la cual al quedar instalada el 7 de noviembre de 1823, realizó el proyecto bajo el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".

⁴⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México 1808-1885, Décima Cuarta, Edic. Edit. Porrúa. México 1987. pág. 128.

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Sexta Edic. Tomo II. Edit. Porrúa. México 1974. pág. 178.

Esta Constitución Federal, constituyó la fuente creativa del Estado Mexicano ya que como lo establece el Maestro Ignacio Burgoa: El Estado surge del Derecho Priorario que las sociedades humanas en su devenir histórico crean o que se les decreta por una multiplicidad de circunstancias de diversa índole, dadas en la realidad sociopolítica, por ende es la expresión de un derecho. ⁴²

En cuanto a los servidores públicos, este ordenamiento supremo en su artículo 110 al enumerar las atribuciones del Presidente de la República afirmaba: Fracción 4a. 'Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho'. Fracción 6a. 'Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanentes, milicia activa y armada, con la aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno'. Fracción 7a. 'Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y, de las oficinas de la Federación arreglándose a lo que dispongan las leyes'. Fracción 20a. 'Suspender a los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o Decretos y en los casos que crean

⁴² BURGOA, Ignacio. Op. Cit. pp. 89 y 94.

debe formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo. ⁴³

A partir de esta época, comienza a notarse un fenómeno denominado empleomanía, que se agravaría posteriormente con el constante cambio del poder entre los liberales y conservadores, toda vez que como lo cita el maestro José María Luis Mora: "cada nueva revolución del país (y éstas han sido muchas) ha producido la destitución de los jefes subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil, que han quedado sin sus sueldos proveyéndose las plazas que ocupaban a otros, a quienes a su vez ha tocado la misma suerte. Cada nuevo gobierno, ha creído necesario dar empleo a sus adictos para recompensarles la contribución en su elevación o para formarse un círculo de personas que lo sostengan contra los ataques de sus enemigos.

Este hecho llevó a un despilfarro muy grande del presupuesto y, por lo ostentoso de la situación alcanzada por los empleados públicos a un odio generalizado por parte del pueblo. Por el mismo poder político y económico concentrado en este sector, se fueron incorporando a la clase administradora gentes advenedizas e impreparadas en su gran mayoría, que valiéndose de su oportunismo político, confabulaciones e intrigas, lograban escalar los peldaños del poder público. La deshonestidad que no

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. pág. 290.

era nueva en la esfera gubernamental, encontraría un campo propicio en esta primera etapa de la vida independiente en todos sus niveles y con escasas excepciones. ⁴⁴

La Constitución de 1857, ha sido considerada provisionalmente individualista y liberal, puesto que únicamente consagró los derechos de la libertad, propiedad y seguridad del hombre frente al Estado, de lo que se desprende que las ideas de la Revolución Francesa predominaron en el pensamiento del Constituyente del 57, en virtud de que se tenía la idea que al incluir Derechos Sociales en una Constitución era una aberración jurídica, además de que el Congreso redactor de la Carta Magna dejó en manos de los poderes constituidos las facultades para crear leyes en favor de las clases desprotegidas que salvaguardaran los derechos mínimos del ciudadano.

La relación Estado-Trabajadores Públicos, fue considerada ajena al campo del Derecho Civil por lo que cedió al Derecho Administrativo su regulación, produciendo una doble consecuencia: Primera, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente. Y en segundo lugar que el Estado exigiera una intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos expresados en forma individual en circulares o reglamentos, creándose una jerarquía inalterable en la cual el trabajador sometiera su conciencia a la Política

⁴⁴ LUIS MORA, José María. México y sus Revoluciones. Tomo I. México, 1950. pág. 9.

Estatat, aceptando el principio de la devolución al servicio.

43

Durante esta época se llevaron acabo notables esfuerzos para promulgar leyes tendientes a dotar al Estado de los recursos necesarios para la realización de servicios públicos, asimismo, en el campo de los trabajadores públicos fueron numerosas las disposiciones del gobierno federal y de entidades estatales para atenuar el régimen de explotación y otorgarles diversas prestaciones, así en el año de 1857 se expidió una circular del Ministerio de Relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Para entonces, algunos trabajadores del ramo comunicaciones peones en su mayoría, se contrataban como temporales, de modo que la Administración Pública contaba con un personal numeroso, si consideramos a los miembros del ejército, a los escribanos y empleados eventuales a los cuales se destinaba gran parte del presupuesto para cubrir sus emolumentos. Pero la situación económica del empleado administrativo del Servicio Público de carácter permanente equiparativamente hablando, era superior a otros grupos de trabajadores, en virtud de que el

43 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Novena Ed. Edit. Porrúa, México, 1984. pág. 613.

salario diario que percibía en el año de 1877 era de \$0.54 y para 1880 de \$0.685. ⁴⁶

Las crisis políticas que se sucedieron fueron generando poca confianza en los inversionistas, con la consecuente repercusión en las finanzas públicas que presentaban un déficit, aunado a la disminución de impuestos, así como a la falta de moralidad de los empleados públicos. Esto último se explica con la deshonestidad existente desde el puesto más elevado hasta el más bajo, o sea desde el alcalde de un pueblo que despachaba el más trivial proceso, hasta el ministro que por su soberana voluntad decretaba una tarifa y con sólo una palabra paralizaba el curso del comercio arruinando a miles de hombres y sus familiares. ⁴⁷

Lo anterior, orilló a que la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular del 12 de julio dictada en el año de 1859 por el Presidente Juárez se estableciera en el numeral 22, una sanción para el escribano que autorizara cualquier operación o contrato, con la deposición o inhabilitación perpetua en el servicio público. Esto es, los empleados públicos gozaban de mejor salario y tenían disposiciones legales especiales que regulaban la prestación de

⁴⁶ LOPEZ ROSADO, Diego G. Curso de Historia Económica de México. Tercera Ed. UNAM. México, 1973, pág. 206.

⁴⁷ LUIS MORA, José María, Op. Cit. pág. 91.

sus servicios, situación que continuó hasta la Revolución de 1910.

Al triunfar el movimiento revolucionario iniciado en el año de 1910, así como la lucha armada del Ejército Constitucionalista, era ineludible convocar a la gran Asamblea legislativa emanada de la Revolución, para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios sociales conquistados por los campesinos y los obreros, que aportarían las reformas sociales necesarias para suprimir la explotación por parte de los dueños de los medios de producción en la reivindicación de sus derechos.

Cuando la Asamblea Constituyente de Querétaro aprobó la redacción de un proyecto de Declaración de Derechos Sociales, una minoría conservadora pretendió limitar sus alcances al trabajo meramente económico, pero la Comisión Dictaminadora expresó en su dictamen, siendo aprobado por los asambleístas, que la legislación no debía limitarse al trabajo económico y en armonía con este principio redactó el párrafo introductorio de la manera siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, sin contravenir a las bases siguientes, deberán expedir Leyes sobre el Trabajo, las cuales regirán entre los obreros, Jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo".

El incipiente movimiento obrero al igual que en la Europa del siglo XIX, no guardaba relaciones con los trabajadores públicos, sino que más bien los miraba como los servidores de un estado, que era el instrumento de opresión de las clases trabajadoras y campesinas; los hombres de la Revolución debido a lo anterior no pensaron y ni siquiera imaginaron que los trabajadores públicos se regirían por la misma Declaración de Derechos.

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones del Estado y una parte de sus servidores, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la Federación conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracciones II, III, IV y V, pero no estableció las disposiciones que regularan o excluyeran del ámbito de aplicación de la ley fundamental al resto de los trabajadores públicos, es decir, los de menor jerarquía, y aún más la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante Jurisprudencia publicada en el tomo veinticinco página 910 del Semanario Judicial de la Federación, excluyó a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, ya que de acuerdo a su criterio éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

b) El Derecho del Trabajo en la Administración Pública.

Como ha quedado establecido, el Estado Mexicano desde siempre ha necesitado de hombres para llevar a cabo la tarea de la Administración Pública, pero estos por pertenecer a un grupo que socialmente está considerado como opresor, siempre recibieron y siguen recibiendo un tratamiento especial, el que será analizando en este capítulo.

A partir de la expedición de la carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual es producto de la primera Revolución del siglo XX, introdujo los llamados Derechos Sociales, así la Administración Pública no sólo quedó ligada a la Historia Política sino que inició nuevas actividades de carácter social que han originado la transformación de la misma, pues se le impuso el ejercicio de funciones sociales. ⁴⁶

La Ley fundamental recogió la necesidad de mejorar las funciones del Estado, elevando a rango Constitucional los derechos mínimos de protección social hacia los campesinos y obreros; pero curiosamente los Constituyentes de Querétaro dejaron de proteger algunos sectores laborales como en el caso de los trabajadores al Servicio de la Administración Pública, y dentro de este grupo una desprotección total para los trabajadores de confianza.

⁴⁶ DE PINA Y VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Décimo cuarta Ed. Edit. Porrúa, México, 1986, pág. 134.

La Administración Pública, es el aparato de que se vale el Estado para consolidar el poder de la clase dominante aparte del control que ejerce sobre otras clases, teniendo como función principal asegurar el orden de cosas que sea favorable a la acumulación y reproducción del capital, garantizando al mismo tiempo la dominación y división de clases.

Pero esta división de clases, genera forzosamente un conflicto social permanente que se refleja dentro de los órganos de la Administración Pública frente al Estado como patrón, y el conflicto también trasciende a la sociedad. De ahí que el carácter de la Administración Pública como herramienta de poder administrativo y político del Estado en la sociedad, sea el órgano de dominación que atiende las demandas de las clases sociales, circunscribiéndolas al terreno de la negociación o la represión según la naturaleza del conflicto social.

Un punto de partida para el análisis de la Administración Pública es la corriente Marxista, que sostiene que sólo puede ser atendida si se le ubica en el contexto de la lucha de clases. Marx estructuró el concepto de la burocracia, entendiéndola como la Administración del Estado, a raíz de la crítica que formuló a la filosofía del Estado de Hegel, n

éste caracterizó a la Administración Pública como un vehículo que permite el tránsito del interés particular al interés general de la sociedad, el cual es absorbido y legitimado. **

Por otra parte el diccionario de Pina, define la burocracia como "La clase social constituida por los burócratas" y da otra connotación "Abusiva influencia de los funcionarios de la Administración Pública" y el burócrata como "Funcionario al Servicio de la Administración Pública". **

Lo anterior refleja de manera implícita una idea de rechazo y crítica a quienes conforman esta clase trabajadora.

Uno de los significados generalmente más asignados al concepto de burocracia es el sistema específico de organización y gestión (ya sea del aparato del Estado o de cualquier organización). Entenderla así, conduce a uno de los temas de más actualidad: el de la eficiencia. Y también se le da otro enfoque como el cuerpo de funcionarios y conduce al tema de las relaciones de denominación por la burocracia. **

** BARENSTEIN, Jorge. El Análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana. Ensayo del CIDE. 2a. Edic. México 1982. pág. 66.

** DE PINA Y VARA, Rafael. Op. Cit. pág. 134.

** BARENSTEIN, Jorge. Op. Cit. pág. 66.

De la eficiencia de la burocracia hablaremos en el Capítulo IV de este trabajo.

El maestro Andrés Serra Rojas, explica que la burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste, agregando "en su consideración negativa su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas", concluye "La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado Moderno". ²²

Por su parte el Profesor Lucio Mendieta y Nuñez, en su ensayo sociológico sobre la Burocracia Mexicana, señala: "La burocracia que, según se desprende de este estudio debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable porque ella enseñará a nuestro país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien." ²³

²² SERRA ROJAS, Andrés. Derroche Administrativo. Tomo I. Segunda Edic. Edit. Porrúa. México 1983. pág. 307.

²³ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Ensayo Sociológico sobre la Burocracia Mexicana. México 1976, pp. 264 y sigs.

Pareciera que este autor con una profunda preocupación por los problemas sociales que tarde o temprano enfrentaría la Nación Mexicana, en las últimas décadas, originados por la crisis económica, vislumbrara a esta clase burocrática convertida en una gran masa que pesa sobre la sociedad, ya que una parte importante de los recursos presupuestales son destinados a soportar su existencia.

No obstante los anteriores argumentos, los trabajadores del estado son una realidad que ha trascendido en los niveles sociales, económicos y políticos, generando la creación de derechos reivindicatorios como clase trabajadora en nuestro país que por el número que la constituye no puede continuar siendo tratada de manera aislada de otros conjuntos humanos que integran la población económicamente activa y mucho menos restar importancia a su actividad; pues está claro que al analizar la situación actual de los trabajadores de confianza del Estado encontraremos algunos aspectos que han sido descuidados, propiciando la enorme masificación, desorganización e ineficacia del aparato burocrático.

El Derecho en las Relaciones de Trabajo. (Un Derecho y un Deber Sociales).

Como ya vimos en los inicios del siglo XX, las clases campesina y trabajadora continuaban siendo explotadas de manera irracional por los grandes hacendados y los propietarios de

FALLA DE ORIGEN

61

fábricas y minas principalmente, siendo en gran parte causas del estallido social de la llamada Revolución Mexicana iniciada en el año de 1910, de tal manera que los derechos conquistados durante la lucha armada no se encuentran consignados en una Carta de tendencias políticas, sino en una Constitución Social, que es la general de los artículos 27 y 123, el primero de ellos ordena la restitución y dotación de tierras a los propietarios originarios los campesinos y el segundo deja plasmado el equilibrio de los factores de la producción, es decir el capital y el trabajo.

Desde la Constitución de Apatzingán, se incluyó como innovación jurídica el derecho para elegir la actividad laboral que más conviniera al ciudadano, misma que continuó reformándose en el texto Constitucional de 1857, hablando ya de libertad al trabajo como garantía individual. El Código Civil de 1870 proclamó la dignidad del trabajador al desechar las disposiciones del Código Civil Francés sobre arrendamiento de servicios, pues sería un atentado contra la dignidad humana, llamar alquiler a la prestación de servicios personales.

El artículo 5o. de la Constitución de 1917, expresa: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos..."

Esta garantía del trabajo es la base fundamental para llevar a cabo toda la actividad del hombre en la sociedad, asegurando el libre ejercicio de esta actividad, lo que vino a

reforzar la prohibición de la esclavitud, de los trabajos forzados y se asegura el derecho del trabajo con la plena libertad de desempeñar labores encaminadas al digno desarrollo del ser humano.

El Derecho del Trabajo por lo tanto, consagró las dos ideas supremas que son la libertad y la igualdad, principios íntimamente ligados, pues la igualdad no florece donde falta libertad, y ésta no puede existir sin aquella, lo que nos lleva a concluir que los beneficios de cualquier naturaleza concedidos a un trabajador deberán ser extendidos a quienes ocupan un trabajo de igual naturaleza, esto es en calidad de condiciones.

Así, la clase trabajadora representada por los legisladores obreros en el Congreso Constituyente de Querétaro, seguía luchando para ampliar el texto del artículo 5o. que se discutía, en busca de enriquecer nuestra Constitución con garantías suficientes a los trabajadores, logrando constituir la primera declaración universal inscrita en una Ley fundamental de los derechos sociales del hombre, con la redacción del artículo 123.

Las libertades consagradas en el capítulo del trabajo y previsión social están encaminadas a regular la actividad a que pueden dedicarse todos los ciudadanos; al trabajo, es la norma proteccionista y reivindicadora que compranda a todos aquellos

que presten un servicio personal a otro, mediante una remuneración.

Para dar un mayor tratamiento a los derechos de los trabajadores, emanada de este precepto constitucional, la Ley Federal del Trabajo expedida en el año de 1931, vino a complementar y ampliar lo referente a este nuevo derecho, cumpliendo en función de proteger y tutelar los intereses de los trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 3o. consigna:
"El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es un artículo de comercio, exige respecto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

La simple expresión "el trabajo es un derecho y un deber sociales" equivale a la desaparición del individualismo radical del sistema capitalista, puesto que condujo el hombre a crear las condiciones que garantizaran la posibilidad de cumplir su deber de realizar un trabajo útil para bien de él mismo, de su familia y de la sociedad a la que pertenece.

Dicho sea en otras palabras "la sociedad tiene el deber de crear las condiciones que permitan al hombre cumplir su deber de trabajar".²⁴

La concepción moderna del ente humano y la ley, sitúa al homosapiens en la sociedad imponiéndole deberes y concediéndole derechos, derivados unos y otros de su naturaleza social; por lo cual la agrupación humana tiene la prerrogativa de exigir de sus miembros el ejercicio de una actividad útil y honesta, y el hombre a su vez tiene el derecho a reclamar de la sociedad la seguridad de una existencia compatible con la dignidad de la persona humana.

En este orden de ideas, todo trabajador tiene derecho a una existencia digna y un nivel decoroso de vida, y esto sólo puede darse si el hombre está en condiciones de satisfacer las necesidades fundamentales propias y de su familia, o lo que es lo mismo proveer los siguientes satisfactores: educación para los hijos, desarrollo de las facultades físicas y espirituales de la familia, una vez satisfechas las necesidades primarias de alimentación, vestido y habitación. Así los beneficios deben darse en abundancia, cumpliendo el principio supremo de la justicia laboral, que es dar a cada quien lo que necesite.

²⁴ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. pág. 108.

Para cumplir con los objetivos constitucionales del trabajo, la ley fundamental estableció una serie de obligaciones a cargo del Estado, como la de promover la creación de empleos, la organización social del trabajo, la fijación de un salario mínimo para los trabajadores en general y por ser de orden público de interés social, otorgar a los empleados un sistema de seguridad y servicios sociales con extensión a la familia.

En suma, la ejecución de todos estos principios nos llevan a entender esta doble connotación del trabajo, sin distinción de quien lo presta y quien lo recibe, como un derecho y un deber sociales, ya que el hombre tiene el inalienable derecho de alcanzar su bienestar material y desarrollo espiritual, y la sociedad el deber de crear las condiciones sociales de vida que permitan a los hombres desarrollar sus actividades y aptitudes. **

El Derecho del Trabajo en la Constitución Social.

En el año de 1917 se proclamó en Querétaro la Primera Declaración de Derechos Sociales de la Historia, y dos años después en el año de 1919 la de Wimar; aunque en la primera no se utilizó el término de derecho social, la segunda ya lo hizo y en consecuencia la doctrina descubrió la unidad Derecho del Trabajo-Derecho Social siendo innegable esta dicotomía jurídica.

** DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. pág. 109.

Es conveniente mencionar que desde el siglo XX, el maestro alemán Otto Von Gierke, explicaba que en el curso de la historia existió al lado del derecho del estado y del derecho privado, un derecho social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social. Lo que desapareció en la Edad Moderna, empezando a resurgir en las corporaciones socioeconómicas de ese siglo. La teoría Gierkiana hablaba de la relación individuo-comunidad-estado, dando un nuevo sentido de la vida en relación con la familia.

Por lo anterior, se debe entender como finalidad del Derecho Social la encaminada a incorporar el individuo en la comunidad para su beneficio y este como grupo también en el Estado, para alcanzar la conjunción e integración de valores individuales y colectivos. **

En este contexto, el derecho del trabajo nació en México y para el mundo en el artículo 123 aprobado el 23 de enero de 1917, se incorporó a la Constitución de tendencia socialista. El Nuevo Derecho Social del Trabajo, originó el cambio del Estado Liberal a Político-Social siendo transitorio, para propiciar una pretendida transformación el régimen socialista, inspirada en la teoría marxista de lucha de clases en la reivindicación de la

** IBIDEM, pág. 71.

plusvalía y en el humanismo socialista, buscó el cambio de las estructuras económicas, a través de la socialización de los bienes de producción.

Esta teoría, consideraba al Estado como una institución Clasaista, en la que los privilegiados garantizaban la existencia de su poder, instrumento de la riqueza sobre los desheredados, asimismo, establecía que la misión de la Revolución Socialista no consistía en sustituir una forma de explotación del hombre por el hombre (como ocurrió en la Revolución Industrial) sino en suprimir totalmente esta explotación.

Por otra parte, sostuvo la necesidad de la extinción del Estado tradicional, que debería ser sustituido por la dictadura del proletariado, en el establecimiento de un nuevo estado, destruyendo todo vestigio de la burguesía. *7

El pensamiento de Carlos Marx estaba enfocado hacia la agudización de todas las contradicciones sociales y el aumento de la miseria de los obreros y pequeños productores, quienes cada vez más sufrían las consecuencias de la anarquía, de la producción, de las crisis, de la desocupación en masa y otros flagelos del régimen capitalista.

*7 IBIDEM. pág. 384 y 385.

También la influencia del pensamiento de Engels que desarrolló y sistematizó las ideas de la teoría marxista, se reflejó en los redactores de la Constitución Mexicana ya que este tratadista expresaba: "Más aún, la industria llega a ser una traba directa en la evolución social, motivo por el cual tiene que ser eliminada inexorablemente, no importa la violencia inmediata de que se disponga. "

Por lo anterior, la prioridad de nuestra Constitución, fue el establecimiento sistemático de los derechos fundamentales de integración económica y social, así, es indiscutible que ha sido conjugado el derecho individual con el derecho social, aceptando los tratadistas que la función preponderante en la Constitución son las llamadas garantías individuales y sociales.

El Constituyente de 1917 en observancia del régimen federal decidió facultar de manera concurrente al Congreso Federal y a las Legislaturas de los Estados para legislar en materia de trabajo.

El preámbulo de la naciente Declaración de Derechos Sociales dispuso:

"" ENGELS. Federico. Anti-During. Versión de Manuel Sacristan Luzén, Edit. Hemisferio. Buenos Aires, Argentina 1956. pág. 169.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases que regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo". **

En ejercicio de la facultad anterior las legislaturas de los Estados expidieron, durante el periodo comprendido entre 1917 y 1929, un gran número de leyes, reglamentos y códigos de trabajo los que sin embargo, no constituyeron verdaderas reglamentaciones del mencionado artículo 123, ya que solamente regulaban aspectos específicos de su contenido.

Esta multiplicidad de ordenamientos laborales fue dando lugar a intolerables desigualdades de trato para con los trabajadores de las diversas entidades federativas.

El Maestro Trueba Urbina sostuvo:

"El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros son

** TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit. pág. 177.

FALLA DE UNIÓN

70

empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera". *

Al respecto, nos unimos a la opinión del tratadista José Dávalos, cuando afirma: "Reiteramos nuestra posición en el sentido de que las relaciones laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado incluyendo a los que prestan servicios a los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, escaparon al espíritu visionario del Constituyente de Querétaro". *

Ello en virtud de que como lo hemos venido apuntando, esta clase trabajadora estaba considerada en otro rango, el cual analizaremos en el apartado dedicado a la naturaleza jurídica de la relación del Estado y sus Servidores.

Tan es así, que la Ley Federal del Trabajo de 1931, publicada en el Diario Oficial del 28 de agosto de 1931 en su artículo 2o. textualmente dispuso:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan".

La propia Suprema Corte de Justicia, rechazando la idea del Estado Patrón, estableció criterios en el sentido de que los

* TRUJBA URBINA, Alberto, Op. Cit. pág. 177.

* DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I. Edit. Porrúa, México. 1985, pp 66 y sigs.

burócratas no gozaban de las prerrogativas que señalaba el artículo 123 para los trabajadores en general, en virtud de tratarse de funciones con finalidades distintas.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo no estableció el órgano competente para expedir esas leyes, y es evidente que en tanto no se expedieran los servidores públicos se hallarían en una total desprotección legal en su trabajo. ²

Teoría de la Administración Pública

El hombre y los grupos humanos son el eje en torno al cual gira la idea de Administración. Desde sus orígenes, hasta nuestros días, la Administración es considerada como la ciencia que tiene por objeto realizar el bienestar humano en los diversos órdenes de la vida. El Maestro Jiménez Castro la define como:

"La Administración es una Ciencia Social compuesta de principios, técnicas, prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo

² DAVALOS, José. "Trabajadores al Servicio del Estado". Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Tomo VIII. México 1984. pp. 207-209.

cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".¹³

Tradicionalmente, se ha clasificado la Administración en Privada y Pública; sin embargo, para el desarrollo de la presente investigación tan sólo no avocaremos al estudio de la Administración Pública, comenzando por el Estado, los elementos que componen al Poder Ejecutivo, sus funcionarios agentes y órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a estos para la realización de la función pública en el orden administrativo.

La Administración Pública, guarda una relación íntima con la organización gubernamental en cuanto se reconoce el principio de la soberanía popular o del consentimiento de los gobernados, establecida en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Partiendo de la Historia Política, se puede conceptualizar eclécticamente la Administración Pública, como "La actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como

¹³ JINENES CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Edit. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edic. 2a. Reimpresión México 1981. pág. 21.

las funciones administrativas que llevan a cabo otros órganos y organismos del Estado". **

El artículo 41 de la Constitución, en su enunciado declara expresamente "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La configuración del Estado Político Mexicano se complementa con el artículo 49, al declarar que el Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, consignándose en la propia Ley fundamental las atribuciones y facultades para cada uno de esos poderes.

Esta persona políticamente organizada según la definición de Bluntschli, es la titular del poder el que todos los hombres deben obedecer. Y para Duguit, es un fenómeno social consistente en que algunos, muchos o todos dictan e imponen al ordenamiento jurídico que regirá la conducta de los hombres. **

** JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Edit. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edic. México 1975 pág. 141.

** DE LA CUEVA. Mario. Op. Cit. pp 410 y 411.

En este orden de ideas, independientemente de la diversidad de criterios doctrinales que existen en relación al concepto de Estado, algunos disímiles y contrarios, según la metodología que cada uno de los tratadistas emplea, adoptamos la definición del Maestro Rafael Rojina Villegas, quien lo conceptúa como: "Una persona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana determinada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplicación del derecho al cual se encuentra sometida". **

En este sentido, el Estado parece ser exterior a la Economía, sin embargo su desenvolvimiento y aplicación le han permitido dominar bienes y servicios, superando los intereses puramente privados. En otra connotación, el Estado ya no está dirigido exclusivamente a fungir como vigilante del orden interno y a la impartición de Justicia, sino a cumplir el papel de agente que transmita el bien común, con tendencias al desarrollo interior de las diferentes capas sociales que conforman a la comunidad.

Las actividades del Estado se pueden clasificar en atribuciones que son tareas o trabajos que el Estado realiza mediante los poderes constituidos, y en las funciones, que en la actividad que lleva a cabo el Estado bajo el orden jurídico,

** ROJINA VILLEGAS, Rafael Teoría General del Estado. Cuarta Edic. Edit. Porrúa, México, 1984. pág. 15.

limitando sus efectos a los actos jurídicos, correspondiendo principalmente al Poder Ejecutivo.

Dentro de las facultades del Poder Ejecutivo, recae la función administrativa, misma que en un régimen de derecho siempre debe desplegarse mediante la aplicación estricta o discrecional de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales que componen dicho régimen.

De lo anterior se desprende la función pública, que en el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades del Gobierno, entendiéndose éste como el conjunto de órganos del Estado, que ejerce las funciones que desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece y traduciéndose en actos de autoridad, siendo ejercidas por personas físicas que asumen la representación de los derechos y obligaciones que a aquel corresponden, trascendiendo como voluntad y acción del Estado, mediante la ejecución de la Ley o adoptando medidas de conveniencia ocasional, o prudente gestión.

•7

Esta función ejercida, como ya lo mencionamos, por personas físicas, generalmente se encuentra depositada en servidores públicos denominados empleados de confianza.

El ejercicio de la facultad administrativa, esta concebida en la fracción I del artículo 89 Constitucional: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Y para tal efecto compete al titular del Poder Ejecutivo, hacer acopio de medios para lograr este fin.

Desde el punto de vista administrativo, el Presidente de la República es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, no sólo centralizada sino en su totalidad, (desconcentrada, empresas paraestatales y de participación mayoritaria) ya que de acuerdo al destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado, para realizar las actividades de este fin, su carácter administrativo es rector en la economía, se aprecia en todas los ramos y en todas las materias en que interviene el Estado, incluso en la realización de los fines del servicio público.

La definición del servicio público que expresa el maestro Miguel Acosta Romero es la siguiente: "La actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad,

uniformidad, adecuación e igualdad. Esta puede ser prestada por el Estado o por los particulares". **

"Las diversas actividades que tiene encomendadas la Administración Pública, constituyen una organización especial, que desde el punto de vista formal se expresa como "El organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material es "La actividad de esta organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como en los particulares para asegurar la ejecución de su misión". **

El Titular del Poder Ejecutivo para desarrollar estas actividades se auxilia de órganos administrativos, que dependen de él y tienen entre otras facultades constitucionales nombrar y remover libremente a los servidores públicos superiores del sector central, aquellos que ocupan los cargos de despacho, de entre diversos funcionarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

** ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pág. 193.

** MOLITOR, A. Administración Pública, Publicaciones UNESCO 1978, pág. 18.

Aquí podemos encontrar uno de los problemas más comunes a que se enfrentan los servidores públicos superiores, como lo es, la inestabilidad en el empleo, tema del que hablaremos en el último capítulo.

Con el desarrollo de la vida moderna se han multiplicado las funciones estatales y los imperativos de justicia y equidad, obligando al Gobierno a establecer una serie de instituciones de servicio exclusivo o preferencial para las clases sociales desprotegidas; pero esto trae consigo el crecimiento inmoderado del servicio público, de los impuestos, así como de la legislación, una complicación exagerada de los trámites oficiales, favoreciendo la intervención, muchas veces inútil cuando no perjudicial, de innumerables empleados y funcionarios que representan, en conjunto una carga para la economía de la Nación.

Partiendo de la concepción del Estado Mexicano actual, consideremos que su participación como agente orientador e impulsor de la economía y administración nacional, se desprende de su carácter rector del desarrollo.

La organización de la Administración Pública como lo decíamos está ligada estrechamente a la Historia Política de nuestro país, pues una vez que hemos venido estudiando las diversas facetas de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización

que ha alcanzado, de sus tendencias, posibilidades y nos lleva a comprender con precisión sus actuales instituciones. 70

Naturaleza Jurídica y Discusión Existente.

Respecto a la necesidad del Estado de utilizar los servicios de los individuos para realizar su actividad en la administración pública, el Jurista Italiano Zanobini nos dice: "Examinando el órgano resulta de un complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos debidamente ordenados y dirigidos para el fin de la actividad que debe ser ejercitada. Todo ello debidamente organizado, constituye una institución jurídica, con el carácter de continuidad, no obstante de la mutabilidad del elemento humanos que lo compone". 71

Debemos distinguir las clases de servicios personales prestados al Estado en la legislación mexicana vigente, los cuales se clasifican en: Servicios Obligatorios, por Contrato, Nomenclatura y los llamados Servicios Especiales.

Los servicios personales tienen su fundamento en el artículo 50. de la Constitución Política de los Estados Unidos

70 CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Edit. Herrero. México, 1973. pág. 9.

71 ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pág. 297.

Mexicanos y se establecen como obligación en cuanto a su prestación o pena decretada por la autoridad judicial, la cual se ajustará a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 123.

El primer concepto citado señala concretamente que en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establecen las leyes respectivas: el de las armas, los jurados, los cargos concejiles y los de elección popular, funciones electorales y censales, estos dos últimos además tendrán el carácter de gratuitos.

Así las normas que regulan la relación del Estado y sus servidores se encuentran ubicadas en el Derecho del Trabajo, pero esta ubicación es reciente, si partimos de la idea de que el artículo 123 fue adicionado hasta el año de 1980, con el apartado "B" como necesaria consecuencia de dejar plasmado en el texto constitucional el derecho de estos trabajadores, llamados también servidores públicos en otra connotación, a la que nos referiremos posteriormente.

Es indudable que la relación del Estado y sus servidores tiene una naturaleza peculiar que ha sido objeto de opiniones muy contradictorias, tan es así, que en el ámbito internacional no ha logrado alcanzar un desarrollo unitario. El derecho que regula esta relación, en algunos países se atribuye al Derecho Administrativo y se rige por las Leyes del Servicio

Civil; sin embargo aún en nuestros días, se observa cierta imprecisión en lo que respecta a su naturaleza, objeto y sistemática.

Mucho se ha discutido en México y continúan las diferencias de quienes asimilan esta rama al Derecho Administrativo o bien como una rama autónoma, siendo innegable que quienes se inclinaron a que pertenece al Derecho del Trabajo, lograron que fuera incorporada en este contexto, tal como se deriva del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y específicamente su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Teorías Que la Trataron

Hasta antes de la adhesión constitucional al artículo 123, los empleados del Estado venían recibiendo un trato especial que no obstante los privaba de las garantías de estabilidad y permanencia en el trabajo y que a la fecha a pesar de estar protegidos por la legislación laboral, continúan teniendo su propia regulación de carácter jurídico, económico y social; llevando a los tratadistas que se han avocados a su estudio a crear diversas teorías que serán abordadas en este apartado.

Así pasamos a exponer cada una de las mismas:

Teoría Civilista

Esta teoría se respalda en los moldes del Derecho Civil tradicional, considerando que se trata de un contrato de locación de obras o del contrato de mandato, según se trata de prestación de servicios materiales o intelectuales, estos últimos realizado en nombre y representación del Estado en su mayoría, porque el régimen jurídico de la función pública debe ajustarse a la capacidad y función de las partes, que produce contraprestación o compensación pecuniaria a favor del trabajador o servidor público a cambio de sus servicios al estado, servicios, que deben ser prestados de manera eficaz, regular y continua. Dentro de este marco conceptual algunos países como Francia, Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, reglamentaron esta prestación de servicios, pero en México debe de desecharse esta teoría, en virtud de que las normas están inspiradas en la exigencia del Derecho Público, porque interviene el Estado, en consecuencia las relaciones tendrán que ser de orden público. ⁷²

Teoría Contractualista

El tratadista Henry Bartleley al referirse a la función pública como una relación contractual establece que ésta conduce al derecho privado y nada hay que decir sobre ella, ni siquiera a propósito del llamado Contrato Público pues el hecho

⁷² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Quinta Ed. Edit. Porrúa, México, 1976. pp. 130 y 131.

de que una de las partes contratantes persiga un interés general, no cambia la naturaleza de la relación. ⁷³

Los servicios que se prestan por contrato, presuponen la existencia de dos voluntades, para producir o transferir obligaciones y derechos en expresión lata del artículo 1793 del Código Civil vigente.

Al igual que los servicios obligatorios, los servicios por contrato son regulados por el artículo 5o. Constitucional, con restricción del plazo que fije la ley que no podrá exceder de un año en perjuicio del trabajador, sin extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos civiles o políticos y su falta de cumplimiento sólo obliga a la responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

La garantía de la relación contractual la protege en materia laboral el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta las relaciones laborales entre el patrón y el trabajador, como equilibrio de los factores de la producción: Artículo 20 Párrafo Segundo de la Ley Federal del Trabajo. Pero para el Estado no es aplicable en este sentido, subsistiendo tan sólo el contrato de prestación de servicios profesionales, llamado también Contrato de Honorarios,

⁷³ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. pp. 613 y 614.

previsto en las disposiciones del Código Civil y en el que no existe subordinación propiamente dicha, elemento esencial para que se establezca la relación de trabajo. Este tipo de contratos son generados usualmente para programas específicos en las Dependencias o Entidades.

Teoría del Acto-Condición

Esta teoría refiere la situación jurídica del funcionario en el acto de la designación a través del nombramiento: Artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no como un acto subjetivo, ni un contrato, sino como un acto individual atributivo a su situación general e impersonal, a través de condiciones preexistentes, según la sostiene André de Laubadere.

La tesis del acto-condición como se afirma en el acto del nombramiento no es un acto unilateral, porque como ya se estableció no se puede imponer obligatoriamente y tampoco es un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales, debiendo considerarla entonces como un acto diverso cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, aunado al efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades y no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado.

Teoría del Acto-Unión.

También se pretendió encuadrar la relación jurídica de los trabajadores del Estado a otra clasificación de los actos jurídicos, atribuyéndolo al Acto-Unión, a este respecto el tratadista Francés León Duiguit puso un especial énfasis en la demostración de que no todo acto plurilateral es un contrato, pues además de él existen el acto colectivo, que se distingue del contrato por cuanto todas las personas intervienen en su formación persiguen un mismo fin, tal es el caso de la Sociedad Civil o Mercantil. Y el acto-unión en el que todos quieren o mismo pero por razones distintas. ⁷⁴

Lo anterior, puesto que sus efectos no es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos y por lo tanto se consideraba el nombramiento típico en esta clase de actos. Sin embargo, como ya se expresó creemos que este es más bien aplicable al acto-condición, pues según lo indica su nombre, determina la aplicación de una norma jurídica objetiva a una persona a la que antes no le era aplicable y de cuya aplicación nace un "status".

⁷⁴ DE LA CUEVA, Mario. Op.Cit. pág. 616.

Teoría Unilateral del Estado

En esta teoría al hablar del nombramiento se señala que en la consecuencia del principio de obligatoriedad y expresa, la función pública tiene un carácter de unilateral que resulta porque el empleo o función sólo existe para el Estado y en tal virtud este crea y reglamenta unilateralmente esa función o empleo. ⁷⁰

De esta manera el nombramiento como se denomina en la forma de designación, expedido por autoridad facultada a favor de una persona determinada, para realizar tareas específicas encuadraría en esta concepción. Aún más al estar fijadas en forma unilateral, las obligaciones de sus empleados sin que puedan modificarse, encontramos cierta similitud con el llamado contrato de adhesión del Derecho Civil, en el que las personas pueden optar libremente entre ser o no empleados o trabajadores de la administración pública, amén de que el Estado puede modificar las condiciones de prestación del servicio, en los términos previstos por la ley. Esta postura fue criticada al señalar que contraría una de las principales reglas del derecho común al impedir que el cumplimiento del contrato quede al arbitrio de una de las partes. Sin embargo, la legislación vigente recoge el nacimiento de esta relación jurídica mediante la figura jurídica del nombramiento.

⁷⁰ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Edit. Roque de Plaza. Tomo II. Buenos Aires, Argentina. 1966. pág. 51.

Asimilable al Derecho Administrativo

La tesis del contrato administrativo es una postura más que han adoptado algunos estudiosos al sostener el carácter contractual de dicha relación, aceptando que el estado fija unilateralmente las obligaciones del empleado y también puede cambiarlas por propia voluntad durante la prestación del servicio, estimando que basta que sea necesaria la concurrencia de voluntades para que la llamada relación se forme y por tanto se genere un acto contractual; equiparándolo con el contrato administrativo porque el trabajador de su consentimiento a sabiendas de que el Estado puede disminuir las ventajas de aumentar los cargos, justificándolo con los contratos administrativo que han admitido modificaciones por causa de imprevisión sin dejar de ser contratos, en la relación de servicio, según esta teoría, aún con este elemento aleatorio no se desnaturaliza su carácter contractual.

Resulta clara que esta tesis infringe serios quebrantos a la noción clásica del contrato, porque hay desigualdad entre los sujetos de la relación, aunado a que la función o el empleado público no son bienes que estén en el comercio, y la reglamentación jurídica de esta relación que precede a su existencia que no puede rescindirse como ocurre en un contrato

por mutuo consentimiento, por lo tanto no puede ser considerado como tal. 76

Las teorías que asimilan la relación del Estado con sus servidores al Derecho Administrativo, parten del hecho de que en mucho se abarcan grandes sectores de aspectos puramente administrativos, por ejemplo el nombramiento, el reclutamiento y selección de personal, la preparación verbigracia capacitación, los aspectos presupuestales, las normas disciplinarias, la productividad, eficiencia, etc.

Diversos tratadistas como Jorge Jallinek, se inclinaron por la idea de que las relaciones a las que nos referimos estaban regidas por el Derecho Administrativo, porque se movía en este campo. 77

De igual manera trata de asimilarse a la rama del Derecho Administrativo, basándose en el hecho de que el funcionario como persona cuya designación legal a través del nombramiento, adquiere y ejerce los poderes propios que lo da el realizar la función pública, tiene por lo tanto un carácter representativo del Estado.

76 SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pp. 386 y 387.

77 DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Tomo I. pág. 612.

De ahí que el Estado cumple con dos funciones específicas que son una administrativa y otra como autoridad. Quedando claro que la designación o nombramiento de un servidor público no pueden ser producto de este último, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, en consecuencia se trata de un acto administrativo con la salvedad de que en ocasiones suelen confundirse los actos de administración con los actos de autoridad.

El Doctor Héctor Garcini Guerra dice al respecto... "El resultado final del acto, la relación del empleo, sólo se producen cuando concurren las manifestaciones de voluntad de la administración y del particular designado". En otras palabras se requiere la aceptación del cargo pero en las condiciones que el Estado señala: Lo cual impide al particular negociar las condiciones del mismo en jornadas, horarios de trabajo, salario, categoría, etcétera. ⁷⁰

Por otra parte y como lo hemos sostenido en el curso del presente trabajo, pese a la existencia del Derecho del Trabajo Burocrático, aún persiste la ambigüedad en los conceptos, ya que de manera paralela otros ordenamientos jurídicos al referirse a los individuos al servicio del Estado, los denominan: funcionarios, empleados, trabajadores públicos y recientemente servidores públicos.

⁷⁰ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Edit. Pac. México 1980, pp. 84 y 85.

De ahí que el término funcionario se refiere a las personas que llevan a cabo la función pública y tienen la representación del Estado. Así esta actividad es realizada por personas que desempeñan cargos de confianza debido al nivel de responsabilidad, circunstancia que crea desventaja con relación al trabajador de base, pues este sí goza de mayores derechos con menos responsabilidades.

Pero hemos de advertir que desde su inicio no pudo generalizarse este concepto, dado que no todos los empleados del Sector Público tienen tal representatividad pues las actividades asignadas o el servicio que prestan, ya sea material o bien intelectual, no tiene la misma trascendencia en cuanto a su destinatario, es decir su fin que puede ser el de brindar un servicio al público o colectividad o como parte del aparato administrativo sin el contacto directo con el particular rector del servicio público. En el primer caso estaríamos frente a un auténtico servidor público y en el segundo, indudablemente frente a un trabajador.

Para afirmar lo anterior, tomemos como factores de incidencia que no debemos soslayar las facultades político-administrativas que emanan desde el texto Constitucional al ciudadano Presidente de la República, como encargado de la Administración Pública Federal, que van en escala descendente hacia otros funcionarios con atribuciones perfectamente delimitadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal y los Reglamentos Internos de las Dependencias; con las actividades específicas determinadas en los nombramientos peón, intendente o auxiliar administrativo del Catálogo de Puestos del Gobierno Federal.

También habría que distinguir a los que en representación de los Organos del Estado, atienden a los particulares en sus gestiones administrativas, esto es, recaudadores de impuestos, receptores de trámites y quienes realizan todas aquellas tareas que se traducen en servicios, procuración de justicia, etc., pues estos sí deben ser considerados auténticos servidores públicos, en su connotación literal, ya que su actividad está encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que se traduce en la facultad inalienable del Estado para arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus fines, como titular del Poder Público. 79

Pero las Tesis que afirmaron en nuestro país, que la naturaleza jurídica de estas relaciones debía incorporarse al Derecho Administrativo, fueron rebatidas por los tratadistas del Derecho del Trabajo.

79 FRAGA, Gabino. Op. Cit. pág. 134.

Así por ejemplo el maestro Mario de la Cueva afirma: En multitud de libros y en entrelíneas, porque los escritores no se atrevían a afirmarlo expresamente, el Estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de L'Ancien Regime.

Lo anterior presupone la subsistencia de los principios de la devoción al servicio de la lealtad y de la obediencia incondicional a los que debían sacrificarse las necesidades si aún el bienestar persona; los trabajadores públicos serían algo así como Sacerdotes del Estado, porque no estarían al servicio de persona alguna, ni defenderían intereses patrimoniales de individuos particulares, sino que su misión consistiría en realizar las facultades estatales, respetar y hacer cumplir el derecho y, consecuentemente, servir a la justicia legal. °°

Como Rama Autónoma

Algunos estudiosos del Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores, opinan que debe constituir una rama autónoma, pues su objeto, finalidad y metodología deben ser propias, sosteniendo que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal persigue como fines primarios la obtención de utilidades o lucro. De donde los

°° DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. pág. 612.

principios que regulan esta materia debe ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: El de los trabajadores, que justificadamente pretenden tener un conjunto de derechos básicos (estabilidad, salario remunerado, capacitación, posibilidad de ascenso, seguridad social, etc.) y el interés general que siempre domina la actividad del Estado en aras del bien común.

Como Derecho Social del Trabajo.

En el devenir histórico al que ya hicimos referencia en el capítulo I, es claro que no existió ninguna disposición legal que uniformará la prestación de servicios al Estado, y por consiguiente las personas que llevaban a cabo las funciones en nombre de éste, también eran miembros de la misma sociedad que integra al Estado.

De tal suerte, que estas relaciones tan sólo se normaban por órdenes, memorandas, acuerdos y otras disposiciones similares de orden administrativo.

Así, la evolución del Derecho y de la especialización de actividades públicas de los Servidores del Estado empezaron adoptar algunas formas de defensa o autodefensa para garantizar estos empleados su paso y estabilidad en el empleo. De algunos antecedentes, encontramos que a partir de la Constitución de 1824 en la que el Estado comienza a otorgar algunos derechos tales

como pensiones y retiros o empleados de la Federación, transmisibles a sus viudas, en la Epoca de la Reforma se garantiza el bienestar del servidor público y de su familia con salarios suficientes; pero su estabilidad en el empleo seguía en condiciones de inseguridad, sujeta casi siempre a los vaivenes políticos. De tal manera que aproximadamente durante un lapso de cien años no existió ninguna disposición que reglamentara y garantizara la prestación de este tipo de servicios, ante la inasistencia de que pertenecía al Derecho Administrativo. Sin embargo, las bases del artículo 123 Constitucional dejaron abierta una brecha para su aplicación global a cualquier individuo que prestara un servicio personal subordinado, a cambio de una remuneración y luchara por la reivindicación de sus derechos laborales.

En el Diario de Debates del Constituyente de Querétaro, quedó plasmado el profundo interés para salvaguardar a los trabajadores que eran objeto de explotación y vivían en condiciones de intolerable miseria, en su mayoría. De ahí que los miembros activos de los partidos socialistas, preocupados por la situación prevaeciente en el sector productivo, influyeron en la redacción del artículo 123 Constitucional creando la nueva dimensión del Derecho Social del Trabajo, que para los trabajadores en general significó que empezaran a exigir respeto a su dignidad de hombres, aprendiendo a reclamar el cumplimiento de las normas legales y a consolidar la conciencia de clases,

como oposición a la fuerza de capital mediante la unidad, garantiza con la libertad constitucional de asociarse.

Es de señalar, que dentro de esta nueva dimensión del Derecho Social del Trabajo y a pesar de las discusiones y contradicciones del Constituyente nos permite establecer que efectivamente no hicieron alusión los empleados del gobierno, cuyo número en ese entonces no era significativo: a parte de estar considerados por los partidos socialistas como una carga para la sociedad ya que sus actividades eran transitorias, por lo que no se pensó ni siquiera en defenderlos.

En suma la Constitución Política de 1917 fué y sigue siendo el fundamento institucional de la nueva organización social, producto de su esfuerzo revolucionario y su vocación histórica de libertad y justicia social.

Ante tales circunstancias, los trabajadores del Estado no podrían permanecer al margen, denotándose que a medida que transcurría el tiempo ellos estaban rezagados en sus intentos por ser considerados dentro del precepto constitucional, lo cual no daba cabal cumplimiento a los principios de justicia social.

CAPITULO III

LA SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Como se ha establecido durante el desarrollo del presente trabajo, la situación que han guardado los trabajadores al Servicio del Estado desde la época Colonial; ha sido de total desprotección aunado a que en la Constitución de nuestra Nación se les ha considerado como trabajadores que se encuentran con la obligación de restringir sus necesidades en beneficio del servicio y de la propia Nación.

Por otra parte, desde el surgimiento y aprobación de la Constitución de 1917, se les excluyó del propio ordenamiento, sin que signifique esto que el Legislador haya tratado de hacerlo intencionalmente, toda vez que el momento histórico de su creación fue motivado por situaciones en las que era imprescindible salvaguardar los derechos de los trabajadores en general, por lo cual, el Congreso Constituyente tomó en consideración que en realidad protegía globalmente a toda la clase trabajadora, ya que una Constitución abarca todas las prerrogativas para la población que se encuentra en su dimensión de aplicabilidad, pero esto no significa que tales situaciones jurídicas trascienden a circunstancias particulares, en tal

virtud, el criterio de los Constituyentes como se ha expresado agrupó a la masa de trabajadores en su real dimensión sin que en ningún momento se trate así de excluir a una clase de empleados en particular.

**a) Inclusión del Apartado "B" en el Artículo 123
Constitucional**

Con el afán de lograr un reconocimiento a su calidad de trabajadores, siguieron las demandas de los empleados públicos para lograr la protección legal, lo cual como ya vimos no fué posible, en virtud de que la propia Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123, expedida en el año de 1931, los excluía expresamente atañando su reglamentación a las Leyes del Servicio Civil y que hasta el año de 1934, el General Abelardo Rodríguez publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril: "El acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", con carácter meramente transitorio teniendo antecedente inmediato, el acuerdo dictado por el mismo general antes de tomar posesión en septiembre de 1932, para que los empleados del poder ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa.

Refiriéndose al acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, ésta perfeccionaba su acción protectora de los trabajadores digamos administrativos, pero desechaba claramente a los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y por contrato. Precizando que su aplicación sería exclusiva a las personas que desempeñarán

funciones, cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo. •

En su capítulo segundo creaba las Comisiones del Servicio Civil, que deberían funcionar en las Secretarías y Departamento del Estado, con el objeto de intervenir en la elección del personal y algunos efectos escalafonarios y dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados.

El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. Los demás capítulos se referían a vacaciones, licencias, permisos recompensas, ascensos, derechos y obligaciones, sanciones y formas de separación del Servicio Civil. Llamando la atención que en este acuerdo se previó que en el caso de supresión del cargo en el presupuesto se otorgará la indemnización de tres meses y la misma cantidad para los beneficiarios en caso de muerte del empleado.

De tal suerte que el acuerdo fue el antecedente del Estatuto Jurídico promulgado por el Presidente Cárdenas, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960, logrando por fin estos trabajadores un cuerpo jurídico del reconocimiento de sus derechos laborales, constando de ciento quince artículos y doce transitorios. Cuya promulgación recoge

• CANTON MOLLER, Miguel. Op. Cit. pág. 72.

ya el reconocimiento de la calidad de trabajador, generando la creación de jurisprudencia que vino a romper con un problema que venía gastándose desde el siglo pasado, produciendo la derogación del artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El 4 de abril de 1941, en el régimen del General Manuel Avila Camacho se promulgó un nuevo Estatuto, pero en realidad se trató de una reforma legislativa porque respetó los principios fundamentales del de 36.

la burocracia no estaba satisfecha, porque si bien es cierto que ya existía la protección por tantos años anhelada, no encontraban una clara ubicación como clase en una rama del Derecho, amén de que se admitió que las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos, serían relaciones de trabajo, lo que había inminente la reforma Constitucional, pero el Estatuto continuo vigente hasta el año de 1960.

Durante su periodo el Presidente Adolfo López Mateos, el día 7 de diciembre de 1959 envió al Congreso una iniciativa de Ley para adicionar el artículo 123 con un apartado "B" de la Constitución, en la que hace un especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referente a la justicia social al incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Como ha quedado establecido en el punto que antecede, hubieron de transcurrir 21 años desde la promulgación del estatuto para finalmente reconocer que la relación jurídica pertenecía al Derecho del Trabajo, la iniciativa por supuesto fué objeto de un análisis minucioso de los legisladores como el senador Juan Manuel Terán Mota, quien manifestó que efectivamente este importantísimo sector de trabajadores tenían protección legal, pero se encontraba en desventaja con el resto de los trabajadores, pues no contaban con el reconocimiento Constitucional, lo que reforzó el también Senador Rodolfo Brena Torres, al expresar que la importancia de elevar a rango Constitucional los derechos de estos trabajadores evitaría que en el futuro, algún funcionario con distinto sentido pudiera derogar el Estatuto Jurídico vigente.

Posteriormente fue turnada a la Cámara de Diputados y a las Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente permanente, este proceso no fue lo rápido que se hubiese deseado, pero habiendo transcurrido tanto tiempo para que escuchara a los trabajadores públicos un poco más, ya era lo de menos, por lo cual una vez que regresó a la Cámara de Diputados como Cámara Revisora, en su sección del 27 de septiembre de 1980, se declaró reformado el Artículo 123 Constitucional con la adición del apartado "B", publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1980.

El texto aprobado y publicado fué el siguiente:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

- B) Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores...

El Apartado "B" contó con catorce fracciones y dos artículos transitorios, cuyo segundo dispuso: Entre tanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuara en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente".⁸²

De ahí, continuó vigente el Estatuto Jurídico pero de inmediato se iniciaron los trabajos de elaboración de la Ley Reglamentaria del Apartado "B", trabajos que culminaron con la publicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cristalizando este objetivo que se había fijado esta clase trabajadora al tener su propia reglamentación jurídica.

⁸² CANTON MOLLER, Miguel. Op. Cit. pp. 79, 80 y 81.

b) Análisis de la Fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Tal y como lo hemos señalado en el capítulo que antecede, la necesidad y el reclamo de los trabajadores al Servicio del Estado propició que se incluyera el Apartado "B" en la Constitución Federal en su artículo 123.

No obstante lo anterior, tomando en consideración que en dicho ordenamiento de máxima jerarquía se trató de salvaguardar los derechos de estos trabajadores que hasta entonces de habían visto disminuidos en la aplicación de sus garantías, puesto que no contaban con ningún tipo de seguridad para la prestación del servicio, además de que los diversos Estatutos creados hasta antes de la adición no proporcionaban una real y verdadera participación y estabilidad de los empleados públicos.

Ahora bien, con la iniciativa de Ley para la adición del multicitado Apartado "B" se trató de que los Trabajadores al Servicio del Estado, gozaran de las mismas prerrogativas que los trabajadores que se rigen por el Apartado "A" y su Ley reglamentaria, sin embargo, al contemplar la fracción XIV del Apartado "B" los cargos que serían considerados de confianza, estableciendo que los mismos se determinarían por la Ley, aunado a que dichas personas que los desempeñarán gozarían de las

medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Como se desprende del análisis de la citada fracción XIV, se dejó abierto el capítulo para que la Ley reglamentaria señalara en que casos y quienes serían considerados de confianza, pero esto no quiere decir que arbitrariamente o por necesidades del servicio dicha clasificación se amplie a voluntad del Estado, puesto que significaría dejar al arbitrio de la parte patronal las garantías de los trabajadores que además son sociales y por lo tanto irrenunciables por lo que en consecuencia es ilógico que el Congreso haya aprobado dicha fracción en total perjuicio de la clase trabajadora de confianza que presta sus servicios al Estado, ya que tal valoración se traduce en establecer clases o castas dentro de una misma clase considerando a unos como de primera y a otros de segunda, además de que los primeros gozan en plenitud todas y cada una de sus garantías y los segundos solamente de las mismas, esto estableciendo que los trabajadores de confianza tienen encomendadas funciones de mayor responsabilidad y trascendencia, situación que no consideró el legislador al aprobar la fracción antes citada.

Si bien es cierto que nuestra Carta Magna señala quienes son Servidores Públicos Superiores, los cuales pueden ser removidos libremente por el Ejecutivo Federal, los que deben rendir protesta al asumir las funciones de su cargo y que la Ley reglamentaria del apartado "B" ordena quienes deben ser

considerados como de confianza de acuerdo a sus actividades es lógico suponer que toda clasificación que se encuentra fuera de las señaladas en los preceptos Constitucionales y legales es contraria al espíritu de protección de nuestra Constitución.

En este sentido, se puede arguir que la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, solamente trató de redundar en los cargos que expresamente corresponde al Ejecutivo Federal de la Nación, nombrar y remover libremente, así como los que derivados de un orden jerárquico superior pueden ser asignados a personas que deben reunir requisitos legales para su cumplimiento, sin que el ordenamiento de referencia se haya establecido en perjuicio de la masa trabajadora. En síntesis el análisis del precepto que se desarrolla demuestra que el espíritu del Legislador tenía como fin señalar los cargos que son considerados como superiores, así como los de mandos medios entendiéndose tales como dirección, sin que se englobara aquellos que no tienen la trascendencia y responsabilidad de estos, por lo cual los Catálogos General de Puestos del Gobierno Federal y los institucionales encierran en su formación una serie de aberraciones legales que contravienen todo el sentido de nuestra Carta Magna, por lo que sería necesario reelaborarlos para que se ajusten a su real dimensión jurídica y así salvaguardar los derechos que han sido violados a los trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

c) **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

Durante la exposición de nuestro trabajo, ha quedado demostrado fehacientemente la desprotección de los trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, por lo es importante señalar que los trabajadores públicos de confianza confrontan una situación laboral que es susceptible de un doble tratamiento, pues podemos determinar la forma de su designación, sus derechos y obligaciones así como de otra índole y libertades de negociación y contratación, su protección por Instituciones de Seguridad Social, las reglas para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones Jurídicas. Pero es también posible señalar, si las reglamentaciones de trabajo en su ámbito nacional satisfacen la idea de lo que en el Derecho laboral y el de la Seguridad Social, esto es si se justifican a la Ley los principios sociales éticos y Jurídicos, que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones de nuestro tiempo: "lo que constituye asegurar a todo ser humano cualquiera que sea su actividad, una existencia decorosa y libre que le ponga al abrigo de la necesidad, que le permita disfrutar con esta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura".

En otro orden de ideas, haremos algunas referencias, porque es indispensable ante todo, conocer lo que se quiere

FALLA DE ORIGEN

106

modificar, transformar, sustituir o simplemente destruir, porque estamos convencidos de que nuestro siglo ha revelado con una fuerza creciente las desigualdades sociales económicas políticas y jurídicas, así como la injusticia implicada en el diferente tratamiento que se otorga a distintos grupos de trabajadores con pretextos de diversa índole, lo que obliga a los juristas a tratar de luchar por la justicia de acuerdo a lo establecido por el maestro Eduardo Couture, en el sentido de que nuestro deber es luchar por el derecho, pero el día que entremos en conflicto el derecho con la justicia, hay que luchar por la justicia.

Después de las consideraciones que anteceden la cuestión puede concretarse en los siguientes términos: ¿Cuál es la naturaleza intrínseca de la exclusión de los trabajadores de confianza de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado?.

De acuerdo a la visión del Legislador al establecer su exclusión de la Ley Federal aplicable a estos trabajadores, se basó en el criterio sustentado por el Constituyente al aprobar el artículo 89 en su fracción II de la Carta Magna, puesto que dicho ordenamiento otorga al presidente de la República, la facultad de nombrar y remover libremente a los servidores públicos superiores de la Nación, así como a aquellos empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

No obstante lo anterior, debe interpretarse la citada fracción para el caso de mandos superiores, ya que lo contrario sería dejar al arbitrio y criterio de una sola persona la determinación de los prestadores de servicio en cuanto a su permanencia en el cargo, lo cual es inaplicable, toda vez que dicha situación afectaría todos los ramos y jerarquías de la esfera gubernamental en perjuicio de las aspiraciones e ideales de los trabajadores sobre ascenso y motivación de superación.

Por otra parte, si bien las metas que hemos señalado especialmente en la prestación de servicios al Estado, no significa que entremos en una contradicción insuperable con el orden jurídico de la Constitución y con las normas laborales, pues es posible que en algunos ordenamientos se contengan las soluciones que habremos proponer.

Pensemos que las conclusiones dependen de algunos presupuestos relacionados primeramente con la idea del Estado, tomando como referencia el origen de su voluntad soberana, es decir, el pueblo; en segundo término la idea del Derecho del Trabajo, uno de cuyos principios derivado de su fuerza expansiva, consistente en la extensión de su aplicación a todas las relaciones jurídicas laborales, independientemente de la situación de la persona y de la finalidad de la relación que la destina.

Claro está que la solución jurídica de estos trabajadores de confianza, dependerá de los factores reales del poder que en cada Nación se encamina por determinación del Legislador, aunado el espíritu que en un periodo histórico impulse a los hombres a encaminar y modificar una situación contraria a una clase social.

Como se refirió en el capítulo segundo, el 27 de septiembre de 1960 se declaró reformado el artículo 123 Constitucional con la adición del Apartado "B" ya mencionado y se pasó al Ejecutivo para la promulgación habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de noviembre de 1960. A pesar de que se hizo la publicación el 5 de noviembre, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma, por un error que se cometió; la reforma consistía en adicionar la fracción IV del Apartado "B" con las palabras "y en las entidades de la República".

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961, tal y como estaba ordenado en el segundo artículo transitorio se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de noviembre de 1963. Mientras se elaboraba la Ley reglamentaria, estuvo en vigor el Estatuto Jurídico de 1941.

Si bien es cierto que la Ley Burocrática superaba la parte técnica de su redacción, la verdad es que existe poca diferencia con el Estatuto que había estado, vigente en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

¿Existe una relación laboral entre los trabajadores de confianza y el Estado como Patrón?

A este respecto, es importante señalar que independientemente de que la Ley reglamentaria los excluye de su ámbito de aplicación, la relación laboral existe, pues el hecho de que esa ley lo excluye dejando sin normatividad legal la situación del empleado o servidor público, no puede ser motivo para negar la existencia de la relación así como de los derechos a su favor, pues dichos ordenamientos se consideran como una de las fuentes de derecho, pero no la única, tampoco se puede negar la existencia de un derecho por la simple circunstancia de que no se ha normado por una disposición legal, ya que este surge de la relación que se establece entre Estado, Patrón y servidor público y no de una ley que además es secundaria.

Respecto a los derechos establecidos en favor de los empleados de confianza, las prerrogativas que deben disfrutar no son incompatibles con la exigencia de ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer por conducto de la administración, ni con el funcionamiento regular y continuo de

dicho servicio. Es decir, aún considerando la administración obligada respecto al empleado no se desvirtúan los principios fundamentales que inspiran los derechos del trabajador y por lo mismo el poder público puede ajustarse a las exigencias de los mismo para hacer más eficaz el servicio.

Para poder determinar la existencia de la relación entre las partes debemos tomar en cuenta algunos criterios como son los siguientes; Primero; que exista una relación de subordinación entre el prestador del servicio llámese empleado, trabajador o servidor público y el Estado como patrón en la cual este último pierde su potestad soberana para convertirse en contratante de servicio y por lo tanto en una parte de la relación de trabajo, en tal virtud, debemos entender que empleados de confianza al servicio del Estado, son aquellas personas a través de las cuales el Estado delega directamente el manejo y dirección de algunas de las funciones que tiene encomendadas para su desarrollo, asignándoles atribuciones en la administración y relaciones tanto internas como externas, entendiéndose estas atribuciones como funciones que tienen a su cargo para la marcha y destino del servicio público, tanto en asuntos confidenciales como en los reservados.

Aunque si bien es que la propuesta en el sentido de considerar quienes son empleados de confianza para el desarrollo de las actividades del servicio, se establece en el artículo 89 fracción II de la Constitución y en el artículo 5o. de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también lo es que los que no se encuentran determinados por estas legislaciones, no deben ser considerados como tales porque se caería en un círculo vicioso en detrimento de los propios trabajadores.

En tal sentido, sostenemos que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra constreñido para realizar un análisis profundo de las funciones y características del puesto o puestos que se pretenden hacer valer como de confianza, a fin de dar imparcialmente una correcta impartición de justicia en la esfera legal que protege a todos y cada uno de los trabajadores, según el espíritu manifiesto de nuestros Constituyentes de 1917 y no de aquellos que fueron habilitados como tales para una Reforma Constitucional, en la que si bien es cierto se protegió a los trabajadores de base se desprotegió ilógicamente e ilegalmente a los de confianza, violando flagrantemente el espíritu de protección que había impulsado la creación de nuestro derecho social.

Por último, dada la situación actual en la que no se cuenta con ningún tipo de garantía para la protección en la estabilidad del empleo de estos servidores públicos, debe procederse a proponer por parte del Ejecutivo, la creación de una Legislación del Servicio Civil de Carrera, en la que se tomen en cuenta los antecedentes que hemos estado sosteniendo para que esta situación que resulta totalmente injusta se regularice

garantizando a todo trabajador el derecho para el desarrollo de una vida digna y decorosa con plenitud para disfrutar de sus prerrogativas, según fue la inspiración de la Revolución de 1910.

Nuestro segundo criterio, consiste en que la relación se establece por la percepción del salario por el servidor público, toda vez que este trabajador recibe su sueldo a cambio de las prestaciones que realiza con la función que desempeña, lo que le permite al Estado el buen funcionamiento del servicio público, por lo que el sueldo debe entenderse como una contraprestación por los servicios que presta, sin que quepa objetar que la relación del servicio no es un contrato, sino la retribución que recibe el empleado por el servicio prestado durante su permanencia en el cargo.

En efecto el salario del servidor público es una compensación que se deduce de un derecho, tal y como lo establecen los artículos 5o. y 13o. Constitucionales. El primero establece que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución; y el segundo determina que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley.

Finalmente, el salario es fijado en atención al puesto que corresponda, al carácter de la función encomendada, pues mientras más elevada sea la función, se tiene que prestar un

servicio más eficiente y de mayor responsabilidad, tomando en cuenta las necesidades del empleado que le permitan consagrarse al servicio, sin estar inquieto por la inestabilidad y por la carencia de normatividad que le aseguren su permanencia en el cargo.

Artículos 5o. y 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como lo hemos venido sosteniendo reafirmativamente, la exclusión de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión así como de aquellos que prestan sus servicios en las Entidades Federativas, es totalmente ilegal y carente de lógica jurídica, pues el hecho de que en algunos ordenamientos normativos se establezca que no gozan de la aplicación legal a su favor, viola en esencia todos los logros alcanzados por la clase trabajadora hasta nuestros días, en virtud de que el mismo precepto que encabeza el artículo 123 establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil y al efecto el Congreso de la Unión tiene la obligación de promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley, debiendo dicho órgano Legislativo expedir Leyes sobre esta materia, además de que el originario artículo 123 de la Constitución Social de 1917 estableció como norma fundamental que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales deberían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, las cuales regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, domésticos y

manera toda relación laboral, sin embargo, ilógicamente con la reforma de 1960 en la que se adicionó el apartado "B" sin contar que jamás se cumplió cabalmente con la protección a todos los que enueneraba el precepto aludido, el Legislador de 1960 que a la postre se convirtió en supuesto Constituyente incluyó el párrafo XIV del artículo 123 Constitucional, en el que estableció sin medir las consecuencias que acarrearía dicha exclusión en perjuicio de los trabajadores de confianza en este momento no son protegidos por ninguna disposición legal, en cuanto a la permanencia en el cargo, toda vez que en cualquier momento o por el simple cambio de una administración pueden quedar sin empleo, aunado a que no son susceptibles de liquidación ya que no se toma en cuenta si tienen antigüedad en la prestación de sus servicios, otorgando como única garantía la protección a su salario y a la seguridad social, pero dejando asimismo al arbitrio y consideración de los superiores jerárquicos todas y cada una de las prerrogativas a que tienen derecho todos los trabajadores en general.

Por otra parte, el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, solamente enumera aquellos cargos que deben ser considerados como de confianza, tales como los de dirección, pero derivados de atribuciones legales y que de manera permanente le confieren representatividad e implican poder de decisiones en el ejercicio del mando desde el nivel de Directores Generales hasta Jefes de Departamento, también los de Inspección, Vigilancia y Fiscalización, Manejo de

Fondos o Valores, Auditoría, control directo de adquisiciones, almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría de servidores públicos superiores, personal adscrito a secretarías particulares o ayudantías, los secretarios particulares de mandos superiores, agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal, los agentes de la policía judicial y de las policías preventivas, así como en el Poder Legislativo todos los mandos superiores, entendiéndose también aplicable para el Poder Judicial.

Conforme a lo preceptuado por la fracción XIV del apartado "B" de nuestro artículo 123 Constitucional, solamente en la Ley se puede determinar que cargos o empleos se deben considerar de confianza; por tanto para que así se establezca por la disposición legal, ésta debe emanar del Poder Legislativo no obstante lo anterior, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal la otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por Decreto, organismos descentralizados, sin embargo, estimamos que se debería precisar en estos Decretos los cargos que deben ser considerados de confianza, y esto sólo por mencionar una Ley, tomando en cuenta que actualmente el Ejecutivo de la Unión así como los Estatales reglamentan por medio de Decretos la creación de empleos y cargos que no se ajustan a ninguna normatividad legal, provocando en consecuencia que arbitrariamente se designen como de confianza algunos cargos y empleos que por su misma naturaleza no se encuadran como tales,

asimismo en algunas Dependencias de los Ejecutivos Federales y Estatales los niveles o puestos hasta Subdirección o la misma Dirección ya no representan situaciones de confianza como en el pasado, puesto que la Subordinación a los Mandos Superiores ha creado el simple cumplimiento de órdenes jerárquicas sin el poder de mando de que gozaban anteriormente.

Por lo expuesto, la consideración y clasificación de los puestos de confianza se ha transformado en criterios subjetivos, sin que en realidad se englobe en ellos poder de decisión y comando, por esto se debe reanalizar en que casos y bajo que condiciones debe tomarse verdaderamente como de confianza un cargo o puesto en el servicio público, para mayor abundamiento, la misma Constitución en su artículo 89 fracción II otorga como facultad al Ejecutivo Federal nombrar y remover libremente a los servidores públicos superiores que tienen poder de mando, así como a los demás empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado expresamente en la Constitución en las Leyes, consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe ser reclasificado adecuándolo a la realidad social en la que se prestan los servicios actualmente, ya que de no hacerlo, la injusticia seguirá manifestándose para la clase trabajadora.

En otro orden de ideas artículo 8o. señala que quedan excluidos de la aplicación de la Ley Burocrática los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o. del mismo

ordenamiento, los miembros del Ejército y la 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.

No obstante lo anterior, los empleados de confianza que sean excluidos por esta disposición legal, se encuentran totalmente indefensos ante el poder del Estado, salvo el juicio Constitucional que es la única vía aplicable para su defensa, en virtud de que los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior gozan de disposiciones legales para la protección de sus derechos en el ejercicio de sus funciones, circunstancia de la que carecen los empleados de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, salvo las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social de las que ya hemos tratado.

Ahora bien, si todo trabajador o servidor público tiene derecho a gozar de garantías mínimas y el propio artículo 14o. Constitucional señala que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, surge una contradicción en el mismo ordenamiento de la Constitución, ya que como lo mencionamos la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional fue creada con posterioridad y al inicialmente

el Legislador de 1917 protegió a todos los trabajadores y empleados con la aplicación del fundamento Constitucional, esto significa que la Reforma Constitucional de 1960 fue realizada en total perjuicio de un grupo de trabajadores con violación y sin visión de una realidad que se presentaba, ocasionando que hasta el momento no existía un ordenamiento legal que proteja como es obligación del Estado a estos trabajadores, en consecuencia debe el Ejecutivo Federal proponer al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales, la reforma de la multitudada fracción con el objeto de salvaguardar los derechos mínimos y los que en un futuro puedan estos trabajadores, refiriéndose en este sentido a la realización plena de lo que es la justicia social y la indubio pro-operatio.

Para finalizar, los trabajadores de confianza al Servicio del Estado no deben ser considerados como trabajadores de segunda, puesto que mientras los que se rigen por el apartado "A" gozan de todos los beneficios que les concede la Ley Federal del Trabajo, los del apartado "B" son tratados en condiciones muy inferiores, en virtud de que su ley reglamentaria los excluye de su ámbito protector además de que se encuentran totalmente desprotegidos al no existir un ordenamiento normativo que los proteja en sus derechos a pesar de que en ellos descansan y se sostiene el Estado para la realización de las funciones que debe desempeñar en beneficio de su pueblo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

En el curso del presente trabajo, hemos insistido en la peculiar naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus trabajadores por lo cual al aprobarse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional se sustentó como garantía de los trabajadores para dirimir sus diferencias con los Poderes de la Unión en su fracción XII la creación de los órganos competentes para resolver las citadas controversias, en la Jurisdicción burocrática. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se puede observar los dos con distinta jerarquía pues sería incompatible e ilógico que un tribunal inferior revisara los actos del máximo tribunal de la Federación.

En esta circunstancia el primer órgano citado, en un tribunal autónomo e independiente del Poder Judicial; el segundo es el tribunal más importante, el más alto y soberano de la República, por encima de él no existe ningún otro. Ambos son instituciones de la jurisdicción laboral burocrática, la organización jurisdiccional de dichos tribunales así como la competencia específica y funciones de cada uno se establece en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación, sin embargo, en lo relativo a conflictos laborales de los trabajadores del Estado, se aplica exclusivamente a la primera de las mencionadas,

estos tribunales que en la especie ejercen la función jurisdiccional tratan en cuanto a su competencia se refiere:

El primero, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, con sus trabajadores de base. Se trata de un cuerpo colegiado que al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje forma un nuevo poder de mayor jerarquía al que quedan sometidas las más altas autoridades políticas representativas del Estado, como son el Presidente de la República y las Cámaras de Diputados y Senadores.

El Tribunal al ser colegiado, queda integrado por un representante del Gobierno Federal designado de común acuerdo por los poderes de la Unión, un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado y un Magistrado tercer Árbitro que nombran entre sí los dos representantes anteriores, pero que en la práctica es designado por el Presidente de la República; esta integración la establece expresamente el artículo 118 de la Ley Burocrática.

En la misma forma, es importante subrayar los antecedentes que dieron origen a este órgano colegiado, mismos que se remota al Estatuto Jurídico de 1938, que creó un Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales, siendo la segunda la que tenía la facultad de intervenir en los conflictos que se suscitaban entre los trabajadores y los titulares de las Dependencias

respectivas, en lo que podríamos decir primera instancia, puesto que el Tribunal de Arbitraje era el encargado de revisar y resolver en forma definitiva, además, este último estaba facultado para conocer y resolver los conflictos colectivos o intersindicales, así como llevar a cabo el registro y cancelación de los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Originalmente se componía por un representante electo por los trabajadores, otro designado de común acuerdo por los tres poderes y estos a su vez elegían a un tercero que tendría el carácter de Presidente del Tribunal.

Al promulgarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ésta en su contenido tomó el criterio de las Reformas de 1941 y crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además cuenta con un Secretario General de Acuerdos, Secretarios, Actuarios y Personal de Apoyo.

Como uno de los requisitos de integración del Tribunal aparecen los Magistrados que para cubrir ese puesto requieren conforme al artículo 121 de la Ley respectiva, lo siguiente:

1. Ser mexicano, en pleno goce de sus derechos civiles;
2. Ser mayor de veinticinco años y;
3. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de la Sala Auxiliar, así como el Magistrado, nombrado por el Gobierno Federal deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral. El Magistrado representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado, como empleado de base, por un período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

Los Magistrados del Tribunal durarán en su cargo seis años con excepción de los representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores quienes podrán ser renovados libremente por quienes los designaron.

Es preciso determinar la Jurisdicción y competencia del Tribunal misma que le confiere la Ley en el artículo 124 que señala:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una Dependencia y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

- III. Conocer el registro de los Sindicatos o en su caso dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales y:
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

No obstante lo anteriormente referido, existen algunos trabajadores como son los de confianza al Servicio del Estado y sobre todo de los Gobiernos Estatales y de las Entidades Municipales que se encuentran en total estado de desprotección y que no pueden acudir al Tribunal a ejecutar sus derechos, pues pese a que son trabajadores del Estado, debiéndose entender Estado como un todo, independientemente de la autonomía de que gocen ficticiamente cada una de las Entidades Federativas, en consecuencia se suscita un grave conflicto de normas Constitucionales, ya que el artículo 73, de nuestra Carta Magna en su fracción X otorga como facultad al Congreso de la Unión la de expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 del mismo ordenamiento, por lo que se establece una facultad exclusiva del Poder Legislativo, sin embargo, con la ilógica reforma al artículo 115 de la Constitución Federal publicada en el año de 1963 la fracción IX del numeral citado, otorgó facultad

a las Legislaturas de los Estados, para expedir las Leyes del Trabajo, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias, ordenando que los Municipios observaran las mismas reglas para con sus trabajadores.

En este orden de ideas, los gobiernos de los Estados han reproducido los principios de los dos ordenamientos federales en materia laboral, de acuerdo a su criterio, o bien expidiendo Estatutos o Leyes del Servicio Civil, que desde el punto de vista del Derecho Administrativo sólo se preocupan por la continuidad y eficiencia del servicio público en detrimento, afectando algunos derechos fundamentales como clase trabajadora al Servicio del Estado, sobre todo porque en muchas entidades no se respeta la jornada máxima, en otras no se permite la sindicalización y en casos extremos no existe ninguna reglamentación o legislación para este tipo de trabajadores públicos, con lo cual se deja patente la violación a las garantías fundamentales del hombre así como a los Tratados Internacionales. En cuanto a la situación que guardan los Trabajadores al Servicio de los Municipios, esta constituye un grave ejemplo de desprotección pues en algunas entidades municipales y sólo por excepción se aplican las leyes laborales aprobadas por la Legislatura Estatal.

En este orden de ideas, como se desprende de la lectura de lo anteriormente expuesto, al no existir uniformidad en la expedición de leyes laborales para los servidores públicos, ni

una estabilidad en su relación laboral con el Estado, es inútil finalmente sostener que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje llegue a alcanzar la plenitud como único órgano laboral que puede conocer de los conflictos de los servidores públicos dependientes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de nuestra Nación.

No obstante, hay que tomar en consideración que los fenómenos sociales están en constante cambio y evolución pero esto no significa que sean causa determinante para establecer una variación en las relaciones de trabajo.

La Sociedad, el Estado, el Derecho y el Capital, son un todo que no es contrario a la organización de los trabajadores y por ende a su participación dentro del marco legal, cuya finalidad es alcanzar el reconocimiento de los trabajadores de confianza en el desarrollo y cumplimiento de la función pública encomendada al Estado.

Ahora bien, si se quiere en realidad alcanzar una igualdad de principios en la que todos los trabajadores sin importar puesto o posición encuentren en el momento una retribución económica adecuada en la que se garantice de igual manera todos los derechos de los que gozan los trabajadores que se rigen por la Ley Federal del Trabajo, es indiscutible que se debe tomar en cuenta que los que son considerados como de confianza en el apartado "B" tienen mucho mayor responsabilidad

en el desarrollo de sus funciones, pues en ellos descansa el buen funcionamiento de la Administración Pública.

Por lo antes expuesto, es de concluirse que de acuerdo al supremo principio establecido en el artículo original del 123 de la Constitución, deben realizarse todas las reformas tendientes a lograr que esta clase sea respetada y reconocida en igualdad de condiciones con los trabajadores de base, mismos que gozan de todos los derechos conquistados desde el principio de la lucha Obrero-Patronal-Estado.

Permanencia en el Cargo

Uno de los temas que prestan más conflicto en nuestro Derecho Laboral, es el relativo a los que primeramente se les conoció con el nombre de empleados y después trabajadores de confianza.

Desde su denominación, todo lo que se ha escrito en torno a dichos trabajadores es bastante confuso y discutible. Toda vez que a contrario sensu podría entenderse que todo aquel trabajador que no tenga la calidad de trabajador de confianza, tendría que ser considerado como no apto para cubrir un empleo en cualquier institución.

Durante mucho tiempo, se pensó que los trabajadores de confianza, se derivaban de la voluntad de las partes, pero por

supuesto esta idea es errónea, habida cuenta de que el nombre que se les otorga en una relación laboral no determina la naturaleza de la misma.

Es de nuestra opinión que estos trabajadores, frente a las instituciones laborales y en ciertos casos con conocimiento de causa, no se les cubren sus percepciones más elementales, violándose de igual manera la permanencia en el cargo, el tiempo extraordinario, prima dominical días de descanso obligatorio y muchas otras.

Por ello la situación de la mayoría de estos trabajadores, es de que se encuentran sin protección ante la voluntad de los llamados Servidores Públicos Superiores, quienes abusan de su jerarquía para explotar a esta masa trabajadora, en total detrimento de los intereses y de los mismos preceptos legales que en supuesto jurídico debieran protegerlos, sin embargo, como ha quedado expuesto en el desarrollo del presente capítulo, estos trabajadores no cuentan con un apoyo normativo llámese Ley, para hacer efectivo el espíritu que impulsó a la creación del artículo 123. Constitucional en 1917.

Por otra parte, estimamos que en realidad jamás se ha precisado que es un trabajador de confianza, pues es lógico suponer como se desprende de la misma denominación que todo trabajador o empleado goza de la confianza de sus superiores para que se le encomienden actividades para el desempeño de la

función pública, pero esto no implica que el trabajador tenga un puesto de base, pues en consecuencia goza de la misma confianza de los mal denominados como tales.

Ahora bien, en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constituciones, establece que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, pero de igual manera, no señala ni menciona quienes deben ser considerados como tales, por lo que podemos concluir que dicha denominación es Inconstitucional.

El maestro Mario de la Cueva, señaló que los trabajadores de confianza se encontraban amparados por el originario artículo 123 de nuestra Carta Magna, pero que por las características particulares de algunos trabajadores la Ley se vió obligada a crear la categoría de empleado de confianza, sometiéndola a un régimen especial. ⁸³

Por nuestra parte, consideramos que siendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Constituciones es ilógico que se excluya de todo orden normativo laboral a los trabajadores de confianza, pues la ley reglamentaria se excede en la aplicación del fundamento constitucional, por lo que debe estimarse inconstitucional, ya que no es recomendable dejar sin protección legal de primer orden

⁸³ CAVAZOS FLORES, Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Edit. Trillas. México, 1982. pág. 91.

a una clase de trabajadores haciendo distinciones, pues es principio primordial y jurídico que la Ley no debe distinguir entre unos y otros ya que es de aplicación general.

En otro orden de ideas, sea cual fuere la esfera social en que el hombre se halle colocado, no puede ser comparado y menos aún privado de sus propios derechos, pues parece un atentado contra la dignidad humana señalar en una ley reglamentaria que estos quedan excluidos de su ámbito de aplicación si es que no existe otro ordenamiento legal para señalar sus garantías, aunado a que estos trabajadores participan en la organización de las funciones públicas, así como en su desarrollo para cumplir con un servicio a la Nación, por lo que debe entenderse que si estos forman parte de ella es contrario a derecho despojarlos de sus garantías mínimas.

En este sentido, si se trató de señalar que se debería entender como trabajador de confianza a las personas que desempeñan puestos de dirección así como en algunas funciones públicas de éste.

Asimismo, la calidad de un empleado de confianza no se dá por sí sola y mucho menos depende de las actividades desempeñadas cuando son comparables a las desarrolladas por los trabajadores de base, en virtud de que el desarrollo de las funciones y de la organización del trabajo debe ser encomendada

a alguna persona para el buen funcionamiento de una Unidad Administrativa.

Por otra parte, debe hablarse de trabajadores de confianza cuando está en juego la existencia del Estado, sus intereses fundamentales su éxito, prosperidad y el orden esencial que debe existir entre los trabajadores que están sujetos a su esfera administrativa.

Sin embargo, estos trabajadores se han identificado cada vez más con el Estado y en la prestación de sus servicios, cumpliendo con sus deberes derivados de su nombramiento demostrando capacidad pero sin alcanzar su estabilidad en el empleo, pues con la simple voluntad del superior jerárquico pueden ser despedidos argumentando pérdida de confianza.

No obstante lo anteriormente establecido, al existir una relación de subordinación personal, así como la existencia de un trabajador y un ente patronal, queda fehaciente la existencia de una relación de trabajo en la que una de las partes presta sus servicios y la otra cubre la prestación del citado servicio, pero sin obtener los mismos beneficios que alcanzan los trabajadores sindicalizados.

De la Previsión a la Seguridad Social.

Como uno de los puntos de trascendental importancia para el desarrollo del presente trabajo, estimamos conveniente establecer la manera en que se han definido la Previsión Social y la Seguridad Social.

Al respecto, el Maestro Gustavo Arce Cano la concibe de la siguiente manera: "Es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado, para abolir la necesidad y garantizar a todo hombre el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de las prestaciones del Seguro Social al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, algunos de estos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan, de los impuestos de las Dependencias de aquel quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de las ganancias para su sostenimiento y el de su familia"⁶⁴

En este orden, podemos hablar de dos fuentes de la Previsión Social: La impuesta por una norma Constitucional o Legal y la que tiene su origen en los Contratos Colectivos, pero en las dos hipótesis la esencia es la misma la seguridad futura del trabajo.

⁶⁴ ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Edit. Porrúa. México 1972. PAg. 723.

En resumen, podemos afirmar que la Previsión Social consiste en la protección del hombre que entrega su energía de trabajo a la economía en su presente y en su futuro, cualquiera que sea el régimen de producción capitalista, socialista o tercermundista.

Ciertamente el Derecho del trabajo se dirige en su vida presente, a fin de conservar su energía de trabajo en mayor número de años y proporcionarle un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa en unión de su familia, en tanto que la Previsión Social proyecta y asegura ese presente hacia el futuro, pero en los dos momentos existe una sola meta, el reconocimiento de Derecho del Hombre a Vivir como el ser que ha realizado la historia y que construirá el mañana. El hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha proporcionado, tiene derecho a recibir todo lo que la misma naturaleza exige para poder vivir, lo mismo en el presente que en el futuro.

En cuanto a la idea de la Seguridad Social, el 19 de septiembre de 1942 en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social llevada a cabo en Santiago de Chile se estableció la siguiente declaración:

"LA libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana... para gozar plenamente de la libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegidos frente a los riesgos sociales y

profesionales en función de una solidaridad organizada... la aspiración común de las Naciones Americanas es el mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y familias... la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las Naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y para garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida".**

Como podemos observar, la Seguridad Social ha trascendido hasta tal punto que la propia Comunidad Internacional ha promovido en todas las latitudes, Conferencias, Congresos y Jornadas para analizar y resolver como aportar todas las ideas sobre el Derecho del Trabajo, la Previsión Social y la Seguridad Social, en este caso, en el año de 1963 en el Tercer Congreso de la Asociación Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social un grupo de Profesores Latinoamericanos y Españoles, concluyó con una ponencia de las que se consideran como una de las investigaciones más brillantes que para tal efecto transcribimos:

"EL Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social constituyen uno de los aspectos más dramáticos de la lucha por la libertad y dignificación del trabajo y por la garantía a todos los hombres de condiciones que le permitan elevarse sobre la vida meramente material, a fin de contemplar y colaborar en la

** Citado por DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Tomo II. Pág. 43.

creación de los bienes y valores más altos de la civilización y la cultura... el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social tienen como meta la Justicia Social, cuya esencia consiste en la garantía de la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre... los dos estatutos poseen el mismo fundamento y la finalidad, que es la persona humana... el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social afirman los nuevos derechos del hombre, paralelos a los proclamados en la Declaración de los Derechos Individuales... la Seguridad Social debe merecer especial consideración en los planes nacionales de desenvolvimiento, por su condición de instrumento económico, social fundamental y debe extenderse a toda la población necesitada en el menor tiempo posible".**

De ahí que el régimen de Seguridad Social constituye uno de los grandes adelantos de la acción internacional, pues son una serie de prerrogativas de los trabajadores en general y que dan sustento a los regímenes nacionales de seguridad que comprenden a cualquier individuo que reside en un territorio nacional.

** Citado por DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Tomo II. Pág. 44.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Antes de referirnos al régimen de Seguridad Social que con carácter de obligatorio ha establecido la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, es importante remontarnos a los ordenamientos que le antecedieron.

En este sentido, la Ley de pensiones de Retiro del 12 de agosto de 1925 dió por primera vez orden y coherencia a un marco jurídico disperso y heterogéneo de protección al servicio público, sin embargo estos esfuerzos no pudieron rebasar las limitaciones que las propias condiciones del país le impusieron y más que como un instrumento de seguridad social se estableció como una Institución de Crédito y Ahorro.

En cuanto a la Ley Normativa del 30 de diciembre de 1947, se le dió la misma denominación que a la anterior, estableció los primeros esbozos de un régimen de seguridad social más amplio, señalando la obligatoriedad expresa que tiene el Estado para contribuir al bienestar de sus trabajadores, no obstante este ordenamiento careció de la prevención para que los beneficios alcanzaran a la totalidad de los trabajadores y las dificultades técnicas y financieras a que tuvieron que enfrentarse, impusieron serias restricciones al esquema de prestaciones que ofrecía al trabajador y su familia.

Durante la vigencia de este orden normativo que fue de trece años, los trabajadores públicos no cesaron de luchar para conseguir un verdadero reconocimiento a sus derechos que les permitiera dar respuesta a viejos y justos reclamos como servidores del Estado, esto sin menoscabo de considerar que las leyes del 25 y 47 reflejaron verdaderos avances sociales, en la conformación de un régimen protector.

Ante los cambios económicos, políticos-sociales, y tomando en consideración la legítima lucha por reivindicar sus derechos, el Estado se vió precisado a adicionar al artículo 123 con un apartado "B" mismo que en la fracción XI dispuso la organización de la seguridad social para esta clase de trabajadores, con las bases mínimas para su establecimiento, este precepto dió origen a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 28 de diciembre de 1959, y que entró en vigor el 10. de enero de 1960, fué el originario artículo 123.

Esta ley vino abrogar la Ley de Pensiones Civiles de retiro que había regido hasta ese momento, ampliando considerablemente los beneficios de las leyes anteriores, por los que resulta importante examinarla en los siguientes aspectos:

- a) A quienes les es aplicable
- b) Cuales son las prestaciones que establece y

- c) Cuales son las bases económicas y legales del régimen que adopta.

Según el artículo 10. de la Ley en cita, esta era aplicable a los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Organismos Públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal fueren incorporados a su régimen; a los pensionistas de esas entidades y organismos; a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados y las Entidades y Organismos señalados.

En su artículo 30. señalaba con caracter de obligatorio las siguientes prestaciones: los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, de accidente de trabajos y enfermedades profesionales, de vejez, de invalidez y por causa de muerte; la jubilación o indemnización global, los servicios de reeducación y readaptación de invalidos, los que eleven los niveles de vida; que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia; arrendamiento de habitaciones económicas y créditos para adquirir casa o terrenos para la construcción de las mismas; prestamos hipotecarios.

De las prestaciones señaladas se benefician las siguientes personas: de seguro de enfermedades no Profesionales, el Trabajador, el Pensionista y sus familiares dependen

económicamente de aquello, del seguro de maternidad, la mujer trabajadora y la esposa o concubina del trabajador o pensionista; de las Prestaciones Sociales como son: las de promoción para el mejoramiento del nivel de vida, del nivel social o cultural, los trabajadores y sus familiares; de la jubilación del seguro de vejez, de invalidez y de la indemnización global, los trabajadores mismos.

De conformidad con el régimen adoptado, la organización económica y financiera del sistema se basa en el primer término de las aportaciones que deben hacer los empleados, fijando como cuota obligatoria el 8% del sueldo básico que disfruten aplicándose el 2% para el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, y el 6% restante para gozar de las demás prestaciones legales.

Por su parte las Dependencias y entidades debían aportar el 12.75% del sueldo básico de los trabajadores para cubrir los seguros y demás prestaciones.

La experiencia y los esfuerzos realizados se consolidan y fortalecen con la expedición de la nueva Ley del ISSSTE del 28 de diciembre de 1984, y continúa y profundiza el mejoramiento de las condiciones de vida de los servidores públicos, iniciando con los anteriores preceptos que las normaron.

La iniciativa de la Ley del ISSSTE enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid fue aprobada el 26 de diciembre de 1983 y publicada en el diario oficial al día siguiente entrando en vigor el 1o. de enero de 1984.

La nueva Ley es el resultado de la consulta realizada entre las distintas organizaciones que integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de Estado y entre los propios derechohabientes. En ella el concepto de seguridad social se amplió y fortaleció al incorporar en forma explícita la solidaridad social. En este sentido, dicho ordenamiento no sólo vino a ampliar el esquema general de prestaciones al servicio público sino que desarrolla el contenido de justicia social el cual quedó expresado en la garantía de un nivel adecuado y decoroso de vida para los derechohabientes en una mayor equidad y justicia con el otorgamiento de la prestaciones sin distinguir nivel salarial o antigüedad a fin de ofrecer una mayor protección a los trabajadores.

Como parte medular a las reformas de 1983, la anterior base jurídica del ISSSTE se elevó de 14 a 20 el número de prestaciones y servicios que debe otorgar sin que se hubiera tenido aumento la tasa correspondiente de aportación por parte de los servidores públicos, destinados a la solución de uno de los problemas más grandes que enfrentan los trabajadores del Estado, el habitacional obteniéndose la incorporación de los préstamos del ISSSTE para obtener financiamientos hipotecarios

para la vivienda, lo que vino a completar los logros en la materia, derivados de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado FOVISSSTE, sustentado en la Reforma Constitucional a la fracción XI inciso F del apartado "B" del artículo 123.

C A P I T U L O I V

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

El mundo jurídico de los derechos subjetivos, se basa en tres hechos de la misma categoría: sujetos, que pueden ser una persona física o ideal que ostenta la titularidad del derecho; el objeto, que significa la cosa u obligación sobre la cual se ejerce aquel derecho y la vinculación jurídica que une al objeto a la acción del sujeto. Sin embargo, la materia legal se caracteriza por la existencia de sujetos individuales o colectivos.

Por otra parte, las revoluciones sociales del presente siglo han provocado una revisión completa de los principios básicos de la organización social y han hechado por tierra dogmas tradicionales, consagrados por el derecho secular.

La profunda transformación que los que los pueblos han experimentado a consecuencia de su desarrollo económico, del crecimiento de las grandes urbes, de la generalización del espíritu democrático, de los nuevos descubrimientos científicos realizados y de la tendencia cooperativa cada vez más acentuada,

han producido una crisis en todas las disciplinas sociales, y el derecho que es un fenómeno social no puede dejar de sufrir la influencia de esa crisis.

El cambio de las condiciones sociales de la vida moderna, impone la necesidad de actualizar los criterios en que se fundamenta toda organización que no puede permanecer ajena al colosal movimiento de transformación que las sociedades experimentan.

En el mismo orden de ideas, la seguridad social está íntimamente ligada a la transformación de las sociedades contemporáneas, toda vez, que el interés colectivo debe sobreponerse al interés particular y en conclusión a los servidores públicos no se les puede dejar de considerar como un elemento vital para su vida armónica que de ninguna manera puede prescindir de su fase social.

Por lo anterior, se considera imprescindible abordar el problema de los empleados de confianza al servicio del Estado en la Administración Pública en el presente capítulo, pues se pretende demostrar su interdependencia con todas las capas sociales, así como su trascendencia en la vida económica de nuestra Nación.

a) Trabajadores de Confianza

Podemos establecer como nota introductoria que tal y como se ha estado sustentando en el desarrollo del presente trabajo, los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, fueron excluidos ilógicamente sin base y sustento que justificará su desincorporación a los derechos que todo individuo debe gozar, según el espíritu de nuestra Ley de mayor rango jerárquico, toda vez que como en múltiples ocasiones se ha expuesto la fracción XIV del Apartado "B", los priva de los derechos que en forma genérica establece la disposición Constitucional.

En este sentido, y apeándose al verdadero espíritu que los Legisladores de 1917 trataron de aplicar en la creación del artículo 123, debe ser considerada puesto que es objetable en su totalidad que el genéricamente la disposición señalada establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, los trabajadores de confianza del Servicio Público sean privados de la estabilidad en el empleo, sin contar con los medios generales que gozan los trabajadores en analogía regidos por el Apartado "A" de la Constitución.

El Nombramiento

El nombramiento es la designación de un funcionario o empleado público realizado por una sola persona, a este respecto,

existen diversas clases de nombramientos los cuales pueden ser; discrecional, condicionado o reservado.

Es discrecional, cuando existe la libertad completa en la designación; condicionado, cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso; a las de acuerdo senatorial o a las de elección de una terna; es reservado, cuando la designación de hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad.

•

De acuerdo al sistema que sigue nuestra legislación para el otorgamiento de los nombramientos, cabe señalar, que el artículo 123 Apartado "B" fracción VII Constitucional, establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y el Estado organizará Escuelas de Administración Pública; sin embargo, es importante destacar que los sistemas antes señalados por lo regular solamente se aplican a los servidores públicos superiores, sin extender sus beneficios a la totalidad de los trabajadores al Servicio del Estado.

Es por lo anterior, que si el Estado para realizar los fines que tiene encomendados requiere del elemento humano, esta relación jurídica entre Administración Pública y sus servidores

• ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 303 y 304.

origina obligaciones legales para asegurar la prestación del servicio, creándose derechos a favor de los empleados, tales como el nombramiento que en materia administrativa es sinónimo del Contrato de Trabajo.

Ahora bien, si dicho nombramiento impone al trabajador el servicio en favor de los intereses sociales también consideramos que si los trabajadores llamados de base gozan de todas las prerrogativas establecidas por la Ley en su favor, es ilógico y carente de razón que los trabajadores de confianza al Servicio de la Administración Pública no se les otorguen los mismos derechos a pesar de tener mayores responsabilidades en el desarrollo de sus funciones ya que la mayoría de ellos no son de los servidores que señala el artículo 89 Constitucional y en consecuencia, atendiendo a un principio básico de justicia social debe elaborarse una Ley que garantice los derechos de estos trabajadores, toda vez, que el documento denominado Nombramiento, en ningún momento marca una diferencia notoria entre trabajadores de base y confianza al Servicio del Estado.

En otro orden de ideas, la Ley Federal del Trabajo que es de orden secundario en su artículo 8 excluye a los servidores públicos de confianzas del ámbito de su aplicación, sin señalar debidamente el fundamento en que se basa tal determinación que sin embargo podemos derivar de la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, ésta en su debida interpretación tampoco los priva de su protección primordial.

En este sentido, cabe señalar que si bien el mencionado artículo 8 de la Ley reglamentaria del apartado "B" del numeral 123 de la Carta Magna también excluye de su régimen de aplicación a los miembros del ejército, armada y servicio exterior, estos cuentan con su propia ley; la que les otorga toda la protección en el ejercicio de sus funciones, lo que constituye una total contradicción en el régimen legal, pues debe considerarse que todos estos elementos humanos de igual manera son trabajadores de confianza.

Si bien podemos afirmar que todos los bienes y servicios que produce una Nación son para garantizar una vida cómoda a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, también lo es, que para la prestación de este servicio se necesita del elemento humano para su mejor desarrollo, por ende el cargo público que si bien no se encuentra incluido dentro del patrimonio del empleado o servidor público que presta el servicio, si debe tener como sustentación el nombramiento que expide el Estado a través de la Administración Pública como un reclamo del interés general, en este sentido el trabajador de la Federación le incumbe legalmente la tarea de desarrollar las funciones inherentes al cargo que se le ha encomendado.

Así, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73 fracción XI de la Constitución, el Congreso de la Unión tiene la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. De la misma

forma el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las obligaciones que debe cumplir el trabajador para desempeñar sus labores, esa facultad debe interpretarse en el sentido de no ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los empleados y en todo caso, tomar las providencias legales necesarias para remediar los daños que se ocasionan.

Finalmente, la teoría de la relación jurídica del trabajo constituye un hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad administrativa burocrática por virtud del nombramiento, por lo tanto su esencia es institucional ya que su relación se rige por la ley aplicable, por otra parte tratándose de relación entre Estado y sus servidores también puede obtenerse un derecho autónomo al conquistar determinadas ventajas de los titulares de las Dependencias, pero hay que advertir que los titulares de esta son los representantes del órgano estatal, originándose una relación como Estado patrón y sus trabajadores.

Vocación de Servicio

Si debemos entender que el servicio público comprende una parte de la actividad de la Administración Pública y la realiza en limitados aspectos de los otros poderes, ha de entenderse que el ejercicio de las atribuciones encomendadas al Estado realizadas como actividades de gobierno, están vinculadas al poder público en su relación de soberanía e imperio, es por

ende que tal ejercicio debe realizarse a través de personas físicas que reciben la denominación de empleado o servidor público.

Es por lo anterior, que el trabajador al Servicio del Estado debe identificarse con el órgano de la función pública, y su voluntad o acción encaminadas a la realización de los fines que justifican la creación de normas especiales para el cumplimiento de la responsabilidad a cargo del Estado.

Todos los sistemas modernos que estudian y aplican sus teorías al empleado público, tienen como objetivo principal asegurarse personal provisto de facultades excelentes o idóneas para la realización de los fines institucionales de cada una de las administraciones, es por eso que propone el elemento humano la posibilidad de hacer carrera en la administración pública en este sentido, presupone la factibilidad de progresar en el ámbito profesional o en ciertos casos en una determinada organización.

Como puede observarse, los sistemas aplicables en la administración pública tienden a establecer un factor de subordinación entre empleados y servidores públicos superiores, inclinado a determinar la obediencia incondicional en favor del desarrollo de las actividades encomendadas, pues es un hecho innegable que la vocación de servicio trata ante todo de garantizar el cumplimiento irrestricto a los principios que

implican una relación entre el titular de una Dependencia y los subordinados.

Cabe señalar, que dentro de los principios que rigen la vocación de servicio sobresale la obligación de ejercer las funciones encomendadas, pues es el empleado o servidor público quien realiza los propósitos contenidos en los programas administrativos. Por ello el principal deber del empleado o trabajador al servicio del Estado, es el de obediencia o el de prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado.

Es por lo anterior, que una persona designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y eficacia, debe reunir las condiciones legales necesarias, pues de lo contrario ocasionaría perjuicios tanto a la administración como a los particulares.

También es importante destacar, el deber de diligencia que implica prestar sus servicios personalmente con las condiciones que el servicio requiere, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos aplicables. Este debe suponer una dedicación activa cuya consecuencia se la impone el propio nombramiento. Así la diligencia también llamada de asiduidad implica la responsabilidad en las tareas encomendadas, la continuidad en el servicio, la exclusividad que se divide en deber de desinterés, imparcialidad y neutralidad, toda vez que el

servidor público debe carecer de interés material de cualquier clase en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, en donde tenga la responsabilidad y vigilancia de los mismos, porque este desinterés no debe derivar de dádiva, influencia, recomendaciones y demás actos indebidos que pueden ser sancionados.

Por otra parte, constituye un deber del servidor público someterse a la dirección de sus superiores jerárquicos y obedecer sus órdenes, cumpliendo con las obligaciones que le imponga el reglamento interior de trabajo, en virtud de que la obediencia jerárquica es la piedra angular de toda organización, pues sin esta se rompe la unidad de acción del poder público.

De igual manera, el deber de fidelidad o secreto profesional que implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas, pues estos asuntos requieren la reserva principalmente en determinadas ramas de la administración en que se puede poner en peligro al propio Estado o al interés público.

Asimismo, se establece como principio fundamental el deber de seguridad que tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida, derechos o propiedades del Estado o de los compañeros de trabajo.

Finalmente, como elemento esencial el servidor público al hacer la profesia legal tiene el deber de declarar su lealtad al orden Constitucional, así como a la propia Nación mexicana, toda vez que en caso de que pueden verse afectados los intereses del Estado mexicano y que pongan en peligro su existencia, el servidor público se encuentra obligado a resguardar el fiel cumplimiento de la Constitución y de las leyes que de ella emanan.

Antigüedad.

Podemos señalar como criterio uniforme, que la antigüedad es uno de los elementos primordiales en toda relación de trabajo, pues como lo ha definido la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal la relación de trabajo debe entenderse establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores a su servicio.

Como resulta oportuno apuntar, la antigüedad de todo servidor público debe tomarse desde el tiempo efectivo en que empezó a prestar sus servicios a la Dependencia en que se encuentre laborando o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, siempre que el trabajador sea sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios.

En este sentido, debe precisarse que los trabajadores de confianza al servicio del Estado en muchas ocasiones, por no mencionar que en su totalidad, se ven menoscabados en sus derechos, pues es común que al momento de despedirseles no se toma en cuenta la antigüedad en la prestación de sus servicios y el grado de institucionalización que adquieren en favor del Estado, por lo que dichos trabajadores son desplazados al entrar en ejercicio una nueva administración, sin que en ningún instante se tome en consideración su dedicación, lealtad y vocación de servicio hacia las instituciones.

En este orden de ideas, en tanto que los servidores públicos de base gozan del derecho escalafonario, los de confianza al carecer de una normatividad legal se ven lesionados al no otorgárseles la oportunidad en base a su capacidad, conocimientos, experiencia y antigüedad, para concursar por niveles más altos en el servicio público, esto trasciende toda vez, que la fracción XIV del apartado "B" del 123 Constitucional, sólo les garantiza las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, sin que en ningún momento se tome en consideración los años prestados en beneficio del interés social.

Renuncia.

Para entender en forma global lo que se trata de plasmar en este inciso, es necesario remitirnos a lo que la

lengua española define o conceptúa primordialmente como renuncia, la que debe interpretarse como la manifestación de la voluntad de un sujeto, mediante la cual se desprende de un cargo o derecho, asimismo el cese debe conceptuarse como la voluntad de dejar de desempeñar algún empleo o cargo.

De las dos conceptualizaciones anteriores, se deduce que debe existir voluntad, pero es el caso que al momento de solicitársele a un trabajador de confianza al servicio del Estado la renuncia para que cese en sus funciones, no se está externando la voluntad libre y espontáneamente, toda vez que se le exige que renuncie por una supuesta pérdida de confianza, aunado a que no es considerado en su antigüedad y si en realidad está debidamente fundada tal determinación, pues al no existir ninguna legislación aplicable en beneficio de estos trabajadores es factible la violación de sus derechos fundamentales, pues como ya lo dijimos en ningún momento tal determinación se encuentra debidamente fundada y motivada, como lo establece el artículo 16 Constitucional, asimismo, la mayoría de estos trabajadores no se encuentran en el supuesto del artículo 89 fracción II de nuestra Constitución, lo que trae como consecuencia la violación directa a las garantías individuales, pues es de estricta interpretación jurídica que toda determinación de una autoridad se funde en leyes expedidas con anterioridad al hecho, como también en que dichas legislaciones tengan como fundamento a la misma Carta Magna, circunstancias que no se presentan al realizarse el cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Es así, que si no existe legislación aplicable y la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye a los de confianza de su régimen de aplicación como de la Ley Federal del Trabajo, nos encontramos ante una laguna jurídica que viola el encabezado de la Declaración de Derechos Sociales en el título VI Constitucional referente al trabajo y la previsión social, ya que queda debidamente establecido que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, en este sentido también se viola el artículo 5 del mismo ordenamiento, pues se priva a la persona para dedicarse al trabajo que lo acomode siendo lícito.

De esta manera y dentro del contexto del Derecho del Trabajo, debemos entender como empleados de confianza, a aquellas personas a través de las cuales el titular de la Dependencia delega autoridad en sus relaciones tanto internas como externas en ese centro de trabajo.

Aunque si bien es cierto, que no puede considerarse como empleados de confianza únicamente los servidores públicos superiores, debe asumirse la postura de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como la misma Legislatura Federal deben realizar un análisis profundo de las funciones y características del puesto que pretende hacer valer como de confianza, a fin de garantizar la imparcialidad en la impartición de justicia, como en la salvaguarda de los derechos fundamentales

del hombre en la esfera de aplicación y preservación del servicio público.

En este orden de ideas, existen puestos que por las características, funciones y desarrollo se equiparan a las del trabajador de base, señalando sin embargo que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8 los excluye del régimen de aplicación, situación que resulta por demás injusta e ilegal.

Por lo anterior, consideramos inoperante el artículo 7 de la Ley reglamentaria del apartado "B" que por una simple disposición como es un decreto que creó una plaza o puesto, podrán considerarse ciertos trabajadores como de confianza.

Ahora bien, analizando las condiciones de trabajo de los servidores públicos de confianza, estas deberán ser proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajadores semejantes.

Cabe señalar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación por demás en forma arbitraria ha establecido que cuando exista constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador, tiene la calidad de confianza así como que el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación

y Arbitraje absuelva a la Dependencia del Estado que lo dió de baja.

Si consideramos injusto e inequitativo el hecho de que existen trabajadores de confianza que en la práctica realizan las mismas labores de los empleados de base, sin gozar de la protección de una Ley aplicable a su favor y que sin embargo tampoco les es permitido formar parte de una asociación, llánesse Sindicato, y que en el momento que un servidor público superior así lo decida los dé de baja, es de concluirse que es necesario que se apruebe su inamovilidad para que puedan en caso de violación a sus derechos, ejercitar sus garantías al igual que todo trabajador que se rige por cualquiera de los apartados "B" y "B" del artículo 123 Constitucional.

Así podemos sancionar, que la renuncia consiste en la terminación de la relación de trabajo como consecuencia de la expresión unilateral del trabajador para dejar de prestar sus servicios ante la Dependencia para la cual labore, sin embargo a pesar de que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no priva en ningún momento al servidor público de sus derechos para percibir una compensación o liquidación por el tiempo de prestación de servicios como se beneficia a los trabajadores sujetos a la aplicación de las normas del apartado "A", el Estado ha asumido la posición de abstenerse de proporcionar la liquidación que en todo caso debería corresponder al trabajador.

En este sentido, nuevamente se presenta una distinción en el trato entre trabajadores de la iniciativa privada y los que dependen en sus ingresos del Erario Público, toda vez que como ha quedado establecido la Ley Federal del Trabajo otorga como un derecho irrenunciable el ejercicio de las liquidaciones en favor de los trabajadores, en tanto que la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, no establece la posibilidad de esa compensación que en igualdad de condiciones debería otorgárseles a los servidores públicos que se retiran del servicio público.

Por otra parte, cabe destacar también que el Estado ha implementado a partir del sexenio del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado el llamado Programa Opcional de Retiro Voluntario, en el cual las diferentes Dependencias del Estado proponen a los trabajadores de base la posibilidad de ser liquidados conforme a los lineamientos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, así como con diversas disposiciones que estableció la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, pero ilógicamente se ha dejado fuera de este programa a los trabajadores de confianza que no cuentan en un momento dado con un nombramiento de base reservada, constituyéndose de esta manera en una nueva discriminación a estos servidores públicos y sin que se cuente con una normatividad suficiente apegada a derecho que funde esa actitud hacia ellos.

En forma breve señalaremos los lineamientos que deben cumplirse para la incorporación al mencionado Programa de Retiro Voluntario:

- Podrán ser sujetos de los beneficios de dicho Programa, todos los servidores públicos considerados como personal operativo, siempre y cuando al momento de su incorporación a dicho programa no tengan derecho a pensión o cargo del ISSSTE.

- La decisión de incorporarse será individual y voluntaria por parte de cada servidor público.

- Quedan excluidos de este programa los servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos a ambos y los miembros de las fuerzas armadas mexicanas.

- Corresponderá al Titular de la Dependencia escuchando la opinión del Sindicato, autorizar las solicitudes de retiro voluntario que se presenten, considerando para ello los siguientes criterios:

* Los acuerdos que emita el titular sobre las solicitudes que se presenten, tendrán el carácter de irrevocable e irrefutable.

* Que no sufra menoscabo el cumplimiento de las funciones de la Dependencia o Entidad.

* Que la disponibilidad presupuestal con que se cuente sea la suficiente para cubrir las compensaciones que deben otorgarse.

* Las demás dependencias que de manera institucional defina el titular de la Dependencia en tanto no se contrapongan con los objetivos del programa.

- El personal que se incorpore al Programa de Retiro Voluntaria tendrá derecho a una compensación económica, en función de los años de servicio y al nivel de remuneraciones asignado, de acuerdo al puesto que ocupa, en el cual deberá tener una antigüedad mínima de seis meses, por lo que el monto será equivalente a:

• 3 meses de sueldo

• 20 días de sueldo por cada año de servicios

• 12 días de sueldo por cada año de servicios, siempre y cuando el servidor público, tenga una antigüedad mínima de 15 años de servicios prestados.

• y la parte proporcional de aguinaldo.

- La compensación económica que resulte se cubrirá en un pago único al momento de la renuncia.

- El pago de la compensación económica será sin perjuicio de los beneficios a que tenga derecho el personal en materia de seguridad social.

- El servidor público que reciba compensación por retiro voluntario dará por terminada su antigüedad de servicios al Estado, para efectos de asignación y pago de primas quincenales por años de servicios.

- Tratándose de personal que haya decidido su incorporación al retiro voluntario y que falleciere antes de recibir compensación económica respectiva, ésta se cubrirá a sus beneficiados debidamente acreditados, sin perjuicio de los derechos de seguridad social a que pudiera tener derecho en los términos de la Ley del ISSSTE.

- Corresponderá a la Contraloría Interna, en el ámbito de su competencia, establecer los mecanismos de control y verificación que permitan vigilar el cumplimiento de los objetivos y normas del Programa de Retiro Voluntario.

También es importante sustentar el criterio sostenido por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en las siguientes Ejecutorias:

Renuncia. Efectos de la falta de aceptación de la. (Art. 46-1) La no aceptación expresa de la renuncia de un trabajador, demuestra la voluntad del Titular de seguir utilizando los servicios del empleado que la presentó, consecuentemente no puede posteriormente fundamentarse la baja del trabajador en la renuncia antes dicha, (Laudos: Exp. No. 309-47, C. Fernando Vidrio Rulfo Vs. Jefe del Departamento Agrario).

Renuncia. Ineficacia de la. (Art. 46-1) La renuncia presentada ante funcionario con quien no liga al trabajador relación de tipo laboral alguna, no autoriza al Titular para aceptarla aún cuando dicha renuncia haya sido presentada ante el superior jerárquico de éste. (Laudos: Exp'. 73-54, C. Josefát Atamoros Corona Vs. C. Juez Tercero de la Primera Corte Penal).

Renuncia. Nulidad de la. (Art. 46-1) Cuando a juicio del Tribunal se acredite que la renuncia presentada, lo fue bajo una violencia moral, y por lo tanto con una voluntad viciada a causa de la coacción y el constreñimiento ejercido sobre el trabajador, esa renuncia es nula por carecer del elemento esencial de la misma, que es la voluntad libre de romper la relación jurídico-laboral establecida mediante un acto unilateral de ese género. (Laudos Exp. No. 24-960. Melquiades Herrera Hernández Vs. Secretario del Patrimonio Nacional).

Renuncia. Sus efectos. (Art. 46-1) La presentación de una renuncia que es aceptada, deja sin materia la reclamación

sobre reinstalación y pago de salarios caídos que se hubiera hecho con anterioridad a dicha renuncia. (Laudos: Exp. No. 63-53, C. Leopoldo Venegas Carrasco Vs. Secretario de Hacienda y Crédito Público).

Renuncia. A los derechos y obligaciones establecidos en el nombramiento. (Art. 11) Cuando un trabajador acepta ser comisionado para desempeñar una función en la que en un momento dado pueden alterarse los términos de su nombramiento, en ningún caso y por ningún motivo tal aceptación indica renuncia a sus derechos, ya que los derechos de los trabajadores conforme al artículo 7o. del Estatuto nunca son renunciables. El hecho escueto de la aceptación de la comisión, no obliga al trabajador a cumplir con aquellas obligaciones inherentes a la misma que impliquen una alteración de los términos de su nombramiento, entre los que debe incluirse el cambio de adscripción, (Laudos: Exp. No. 26-950. Alberto Incháustegui Acuña Vs. Secretario de Trabajo y Previsión Social).

Renuncia. Válida. (Art. 46-1) Únicamente es válida la renuncia, cuando esta es presentada voluntariamente, siendo un acto unilateral por medio del cual se rompe la relación jurídico laboral, siempre y cuando sea producto de una voluntad libre, espontánea, sin coacción ni violencia. (Laudos: Exp. No. 24-960. Melquidades Herrera Hernández Vs. Secretario del Patrimonio Nacional).

FALLA DE ORIGEN

163

Renuncia. (Art. 41-1) La renuncia de los funcionarios y empleados no requiere plazo determinado para su aceptación por el Titular de una Dependencia, estimándose subsistente mientras el interesado no manifieste intención en contrario. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 104.-A. D. 5786-63. Eleuterio Martínez Vs. Tribunal de Arbitraje.

b) Pérdida de la Confianza

Tratándose de lo que se ha llamado pérdida de confianza, debemos señalar que nuestra Carta Magna no contempla ningún ordenamiento para que un trabajador de confianza sea cesado en sus funciones, asimismo la Ley Federal, de los Trabajadores al Servicio del Estado, tampoco regula, es por ende que estos trabajadores están en un estado de completa desprotección legal toda vez que la ley Federal del Trabajo que es de aplicación supletoria entre el Estado y sus servidores es inaplicable porque la Ley Burocrática excluye su aplicación en favor de los trabajadores denominados de confianza.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 165 que el patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de confianza, pero es el caso que las argumentaciones sostenidas por las autoridades que cesan a un trabajador de confianza no cuentan con ningún tipo de fundamento legal, repercutiendo por ende en una violación directa al artículo 16 de la Constitución de la Nación, pues no se

encuentran debidamente fundadas y motivadas las razones en una causa legal para la privación de los derechos del trabajador, asimismo, el artículo 14 de dicho ordenamiento establece que nadie podrá ser privado de sus derechos sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En este orden de ideas, los trabajadores de confianza ven conculcadas sus garantías fundamentales en virtud de no cumplirse por la autoridad que ordena el cese del trabajador, las condiciones establecidas en los numerales anteriormente señalados, ya que al no fundarse y motivarse la causa legal del procedimiento así como al carecer de una ley que sustente el hecho emanado por la autoridad, trasgrede a la misma Constitución Política que juraron guardar y respetar en todo momento.

Finalmente, es obligación de nuestro Poder Legislativo como representante de los ciudadanos, el analizar este tipo de irregularidades proponiendo a la brevedad posible una ley que contemple el servicio civil de carrera, que contenga las garantías para que esos trabajadores tengan seguridad en sus funciones y no dependan de los caprichos del superior jerárquico que asuma las funciones de dirección general, esto se sustenta en las situaciones de la vida pública que constantemente se presentan al ingresar a una dependencia un nuevo Secretario de

Estado que no respeta ni capacidad y mucho menos antigüedad de estos trabajadores.

Su Participación en la Organización.

Dentro del campo de acción que la Administración Pública debe desarrollar en favor de la sociedad se encuentra la organización y conservación así como la protección de los ciudadanos, en este sentido para el buen funcionamiento de los fines que tiene encomendados, se establece una relación constante entre los Poderes del Estado, para lo cual como ha quedado establecido en el capítulo II de este trabajo, las diversas Dependencias de los Poderes de la Unión presentan una estructura en la que por supuesto se delegan funciones de los mismos poderes en personas físicas que reciben el nombre de servidores públicos, estos de acuerdo al principio de jerarquización establecido en la fracción II del artículo 89 de la Constitución Federal, son los que llevan a cabo los programas encomendados para cada una de las diversas direcciones generales y Secretarías de Estado, es por lo anterior que los servidores públicos tienen una indiscutible importancia en la participación organizativa del Estado, pues consecuentemente, apoyándose en las Legislaciones Federales y ordenamientos reglamentarios los empleados de confianza tienen la responsabilidad de que los principios encomendados para el buen funcionamiento y cumplimiento de las actividades públicas tengan una aplicación correcta, de acuerdo a los lineamientos de dirección y administración de la misión determinada.

Aunado a lo anterior, los servidores públicos superiores y mandos medios tienen como objetivo principal salvaguardar los intereses que la sociedad ha depositado en los poderes de acuerdo al principio de soberanía establecido en el artículo 39 Constitucional y relativos de las legislaturas Estatales, así la clase trabajadora de confianza al servicio de la administración pública cumple con estricto apego a los ordenamientos legales la delegación de la que han sido confiados para el desarrollo de la organización de la administración pública.

Derechos

Por lo que corresponde a los derechos que gozan esta clase de trabajadores, nuestra Constitución Federal según ya ha quedado establecido, sólo les otorga los correspondientes prerrogativas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social en el artículo 123 apartado "B" fracción XIV, en tanto que a los trabajadores de base que gozan de todos y cada uno de los derechos establecidos en el apartado "B" del numeral Constitucional ya señalado, también se ven beneficiados con la aplicación de la Ley reglamentaria correspondiente y las Condiciones Generales de Trabajo vigentes en cada Dependencia, es por esto que también gozan de la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir sus controversias con los titulares de las Secretarías de Estado,

situación que no es aplicable a los servidores públicos de confianza.

Salario

A este se le debe entender como la retribución que obtiene el trabajador a cambio de los servicios prestados; sin embargo este pago está sujeto a un Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, que es variante ya que a pesar de estar formulado para que a cada servidor público se le retribuya de acuerdo a las funciones realizadas, también interviene en un momento dado una compensación a la que se le ha dado el nombre de bono que se entrega en forma mensual y otro trimestralmente, sin embargo este último varía según se norme el criterio del servidor público superior al otorgarlo al mando medio, toda vez que influye de manera determinante la amistad que se tenga con este funcionario.

Tal vez llamarle salario a la percepción que reciben los empleados de la Administración Pública, podría derivar del hecho de los que prestan servicios como trabajadores obrero base, que eran por lo general considerados como la clase de recursos más bajos.

Ahora bien, los trabajadores al servicio del Estado perciben un salario elevado por la cantidad de cinco mil pesos mensuales sobre el salario mínimo general vigente, tratándose de

FALLA DE ORIGEN

168

aquellos que ocupan el nivel 1 del Catálogo General de Puestos, derivándose en el mismo tabulador esta diferencia de salario hacia los demás niveles que se vayan ocupando.

Entre las protecciones al salario, se encuentra la forma de pago que debe ser en efectivo o en cheque y pagaderos en el mismo lugar donde se presten los servicios; por supuesto debemos entender que en todo caso existen las oficinas en donde se encuentra el pagador habilitado y a donde los trabajadores acuden a recibir sus emolumentos y a otorgar los correspondientes recibos o firmar las nóminas.

Los descuentos a los trabajadores se encuentran prohibidos, salvo que se trate de pago de anticipos del propio salario, de devolución de pagos realizados en exceso o que se pretende compensar pérdidas debidamente comprobadas o por errores del trabajador, o bien los correspondientes descuentos por cuotas sindicales, como aportaciones para constituir sociedades cooperativas o cajas de ahorro y por último, los descuentos que corresponden al ISSSTE o al fondo de vivienda del mismo Instituto, y como caso especial las que se deriven por órdenes judiciales en concepto de pensiones alimenticias de las que el trabajador se encuentre obligado.

Salvo lo anteriormente manifestado, el salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, por lo que desde luego está expresamente prohibido que el salario sea pedido

FALLA DE ORIGEN

163

a terceras personas, pues se privaría al trabajador del producto natural de su esfuerzo.

En la actualidad, los trabajadores gozan del derecho percibir un aguinaldo anual sin deducciones de ningún género; este aguinaldo deberá pagarse en dos partes, una antes del 15 de diciembre y la otra a más tardar el 15 de enero siguiente. El monto debe considerarse en el presupuesto de egresos y es equivalente a 40 días de salario.

Por último, cabe señalar que constituye una aberración jurídica el hecho de que a los trabajadores de confianza regidos por el apartado "B" del 123 Constitucional, sólo gocen de las medidas de protección al salario y la Ley reglamentaria del citado apartado los excluye de su régimen de aplicación pero se vean obligados a sujetarse a sus lineamientos en este renglón a pesar de no serles aplicable.

Seguridad Social

Como una de las garantías fundamentales establecida en nuestra Carta Magna, el artículo 4 en su fracción III de dicho ordenamiento, estableció la prerrogativa de toda persona a la protección de la salud para lo cual este mismo artículo señaló la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, otorgándole facultades al Congreso para legislar en este renglón, por ende al reafirmar este

principio la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Ley fundamental, el Estado se encontraba obligado a otorgárseles a todos y cada uno de sus trabajadores los beneficios de la seguridad social, por lo que la ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado señala como disposición general el ser de orden público e interés social, de observancia en toda la República y de aplicación a todos los trabajadores del servicio civil que presten sus servicios en las dependencias de la administración pública federal o que por ley o acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros, de igual forma a los diputados y senadores que durante su mandato Constitucional se incorporen individual y voluntariamente el régimen de esta ley, así como las Entidades y Dependencias de la administración pública federal, de los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las legislaturas locales, agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la junta directiva se incorporen al régimen de la ley y los poderes de la Unión.

En este sentido, la seguridad social de los trabajadores comprende el régimen obligatorio y el voluntario, incluyéndose dentro de las prestaciones la administración de seguros y servicios, así como la del fondo de la vivienda, siendo extensiva su aplicación a las personas que la ley reconozca con el carácter de pensionista o de familiar derechohabiente, siendo

irrenunciable su aplicación en beneficio de los servidores públicos que gozan de las prerrogativas contempladas en el citado ordenamiento legal.

Estabilidad en el Empleo

En tanto los trabajadores de base gozan de los beneficios de la inamovilidad según el artículo 6 de la Ley Burocrática, con la garantía de que sólo podrán ser removidos por las causas que señala la propia ley, esto significa en consecuencia que la inmovilidad y estabilidad en el empleo son la base de los derechos del trabajador público.

Frente a esta diversidad de opiniones que en muchas ocasiones con razones fundadas, se discute si el empleado o servidor público de confianza tiene derecho a esta inmovilidad, debemos establecer que esta es una prerrogativa que se otorga como principio fundamental en la Constitución Política, es decir que constituye una garantía individual, pues el segundo párrafo del artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento legal señala que nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan todas las formalidades esenciales del procedimiento y CONFORME A LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO.

Sin embargo, como se desprende de lo señalado anteriormente los trabajadores de confianza al servicio del

Estado la mayor de las veces son privadas de su empleo basándose la propia autoridad en situaciones de pérdida de la confianza, pero sin que se sustente y motive debidamente tal resolución puesto que al no existir ninguna reglamentación aplicable a estos trabajadores es ilógico suponer y contraria a toda norma fundamental el sustentar que una baja sea justificada con la pérdida de confianza, sin establecer previamente los requisitos de garantía de audiencia, el de ser oído y vencido en juicio y principalmente sin que la motivación que argumente la autoridad esté debidamente fundada en los hechos y situaciones de derecho, en este sentido es de concluirse que todo despido o rescisión de un trabajador de confianza al servicio del Estado carece de los elementos necesarios para justificar dicha acción, con la salvedad de los servidores públicos superiores señalados en la fracción II del artículo 89 de la Constitución.

Obligaciones

Dentro del campo del derecho, una de las principales áreas se delimita con el tipo de responsabilidades que cada individuo debe cumplir, por lo que en el esquema laboral los trabajadores de confianza al servicio de la administración pública regularmente tienen que desarrollar funciones que los lleva a tenerse que ajustar a la necesidad del servicio, violando consecuentemente en su perjuicio, el horario máximo de labores y algunas otras prestaciones como podrían ser los días de descanso semanal, las vacaciones, aunado a que no cuentan con el disfrute de días económicos ni la estabilidad en su empleo, puesto que el

carecer de un ordenamiento legal que delimite sus responsabilidades y prerrogativas, frecuentemente se encuentran entre el dilema de cumplir con un trabajo encomendado de última hora con carácter de urgente, el cual debe ser entregado para la firma de un servidor público superior, provocando en consecuencia que el trabajador de confianza al servicio del Estado tenga la obligación de prestar su servicio con la mayor diligencia y prontitud que no le es exigida a un trabajador de base.

Ahora, si bien es cierto que esta clase de trabajadores tiene una mayor remuneración también lo es que frecuentemente con un sin número de responsabilidades que lo constriñen a avocarse a la solución de problemas que conllevan un desgaste mayor y que no repercuten a su favor con el pago de horas extras y si el caso lo amerita, le son suspendidos sus días de descanso semanal o canceladas temporalmente el disfrute de sus vacaciones.

Ante este cuadro, podemos considerar que el trabajador sujeto a estas condiciones necesita de un ordenamiento que verdaderamente lo proteja, ya que en tanto no exista el mismo, se verá obligado a sujetarse a las condiciones establecidas previamente por sus superiores, imperando un principio por demás ilógico como es la vocación de servicio y el deber de obediencia que solamente serían aplicables al personal militar en época de guerra, es por lo expuesto que se deduce que esta clase de trabajadores cuentan con un mayor número de responsabilidades a los beneficios que percibe por la prestación de sus servicios.

c) Indefensión de los Trabajadores de Confianza.

Como hemos venido sustentando durante el desarrollo de este trabajo de investigación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8 excluye a los servidores públicos de confianza de la aplicación normativa de este código, repercutiendo por ende en el beneficio de la supletoriedad del Código Federal del Trabajo, dejando a estos trabajadores en un total desamparo legal para la defensa de sus derechos y prerrogativas laborales.

En este orden de ideas, todo trabajador de confianza según lo establece la Constitución es un ciudadano que goza de las garantías que le otorga nuestra Carga Magna, infringiéndose la prerrogativa irrenunciable de ser oído y vencido en un procedimiento legal que le pretenda privar de sus derechos, en consecuencia, al carecer de normatividad aplicable en su beneficio existiendo contrariamente sólo obligaciones que cumplir en favor del Estado, infringen dentro del campo del derecho todas y cada una de las garantías individuales que contempla nuestro máximo ordenamiento legal, existiendo asimismo en forma paradójica una laguna jurídica que solamente puede ser resuelta por el Poder Legislativo, expidiendo una ley que contemple y reglamente el trabajo a que quedarán sujetos los servidores públicos que ocupen estas plazas en el servicio a favor del Estado.

En este sentido, los trabajadores de confianza al servicio del Estado han sido considerados como una clase de segunda, pues el hecho de que el artículo 123 fracción XIV del apartado "B" únicamente les conceda el derecho del beneficio de las medidas de protección al salario y de la seguridad social, trasciende en una explotación desmedida por parte de los servidores públicos superiores, tomando en cuenta que la mayoría de los casos desarrollan funciones que los obliga a laborar hasta aproximadamente 16 horas, sin que puedan ser retribuidos con el pago de horas extras como sería si se tratara de trabajadores de base.

Asimismo, cabe señalar que los trabajadores llamados de base tienen a su favor el derecho a la sindicalización, en tanto que a los de confianza se les prohíbe asociarse para la defensa de sus derechos, de igual manera los servidores públicos con nombramientos de inmovilidad pueden solicitar licencias, permisos, tolerancias en el horario de labores y algunas otras prestaciones determinadas en la ley aplicable y disposiciones reglamentarias, sin que a los de confianza se les apliquen estas prestaciones ni la inmovilidad.

Finalmente, como se ha sustentado el único recurso legal al que pueden recurrir en caso de verse afectados en sus prerrogativas consiste en el Juicio de Amparo, pero este presenta como un obstáculo que el procedimiento se sujeta a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, el

cual es un ordenamiento de naturaleza más estricta que el laboral.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Dentro de la Jurisdicción del trabajo que se rige por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la Carta Magna y la Ley crean dos Tribunales de distinta jerarquía: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto al primero, es una Institución autónoma e independiente del Poder Judicial encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores de base, pues los servidores públicos de confianza como ya ha quedado establecido por su exclusión no concurre a él, toda vez que este es incompetente para conocer de las controversias que se susciten entre esta clase y los órganos del Estado.

Cabe señalar que en los últimos años comprendidos desde 1988 a la fecha, el Tribunal ha modificado su criterio procediendo a admitir algunas demandas de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pero por lo regular han resuelto los conflictos en contra de los intereses de estos.

Es por lo anterior, que no podríamos considerar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea la autoridad idónea para conocer de estas controversias, salvo que se

modifique el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, extendiendo su aplicación a todos y cada uno de los trabajadores, implementando las medidas que garanticen la salvaguarda de los derechos de los servidores públicos desprotegidos, tal y como se aplica por la Ley Federal del Trabajo tratándose de aquellos que pertenecen a la iniciativa privada.

Asimismo, podemos afirmar como un principio elemental que si la jurisdicción laboral de los trabajadores del Estado se ocupa de dirimir los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, carece de coherencia lógica que las diferencias que surjan con motivo de la relación jurídica de trabajo, se divida para su conocimiento en dos tribunales ya que esto ocasiona una jurisdicción especial para los trabajadores de confianza que prestan sus servicios a la administración pública.

Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en vía unilateral estudia en forma monopólica los conflictos que surgen entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, pues sería totalmente ilógico que un Tribunal inferior analizara los actos de nuestro máximo órgano judicial, pero debe hacerse la aclaración que es solamente en este caso cuando se puede justificar que la Corte por conducto del Pleno resuelva las controversias que se presente entre sus empleados y la misma.

Finalmente, sin el ánimo de redundar debe quedar claro que los trabajadores de confianza que presten sus servicios en los Poderes Legislativo y Ejecutivo tienen la misma legitimidad que los de base para concurrir a dirimir sus controversias con el Estado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, evitando así que el procedimiento se más riguroso en perjuicio de sus intereses, que si promoviera ante los juzgados de Distrito en materia de trabajo.

Juicio de Amparo (Procedente por Baja de un Trabajador de Confianza)

Retomando las consideraciones expuestas en el punto que antecede, estas deben tenerse por reproducidas, sin embargo, al no quedar alternativa para los trabajadores de confianza y así poder defender sus derechos inalienables, esta clase de trabajadores se ve en la necesidad de solicitar el amparo y protección de la justicia federal, para que esta en plenitud de sus facultad revoque la determinación adoptada por la autoridad responsable que ha dictado el cese en sus funciones del servidor público y lo reinstale ordenando la restitución en el goce y disfrute de sus prerrogativas al trabajador afectado así como el pago de todas y cada una de las prestaciones que haya dejado de percibir durante el tiempo en que se haya visto menoscabado en sus garantías, cabe establecer que el trabajador que recurre a los juzgados de Distrito en materia de trabajo, tiene que sujetarse a un procedimiento de características rígidas que lo

constituyen a someterse a un juicio formalmente escrito, y por lo tanto más amplio en duración así como a verse forzado a desistirse de la prueba confesional de las autoridades responsables, en virtud de señalarse en la legislación de Amparo como inaceptable, repercutiendo en que la autoridad solamente rinde un informe justificado de la actitud asumida, pero también es importante destacar que el emitir el acto de Dependencia para la que laboraba el despedido no fundamenta en ningún numeral de fuerza jurídica la sustentación de su acto, lo cual también beneficia al cesado puesto que se acredita la procedencia del derecho exigido y promovido ante la autoridad judicial federal.

En este sentido, fundándonos en estricto apego a derecho la procedencia del juicio de amparo se encuentra debidamente normada en los numerales 103 fracción I y 107 de la Constitución Federal, con lo cual el trabajador de confianza debidamente despedido tiene a su favor la posibilidad de acreditar el cese injustificado, pero al ser el procedimiento formalmente escrito, el quejoso tiene la obligación de aportar las documentales que acrediten la violación de sus derechos, sin embargo, estas en todos los casos se encuentran en poder de las autoridades responsables, lo que ocasiona que tengan que serles requeridos por medio de oficinas que implican el retraso en los trámites judiciales, obligando en muchas ocasiones a la inspección judicial de los archivos de las dependencias, ya que estas últimas no remiten oportunamente la documentación solicitada.

No obstante lo anterior, el trabajador indebidamente cesado cuenta con elementos a su favor que acreditan el amparo y la protección de la justicia federal que se solicita.

A pesar de todas las consecuencias que podrían alegarse en contra del procedimiento formalmente escrito, éste también trae consigo un sin número de beneficios en la tramitación del juicio de garantías, como es la reinstalación en un tiempo menor al que podría tardar por medio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Creemos conveniente hacer referencia a diversas **JURISPRUDENCIA** que ha surgido de los Amparos interpuestos por los trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

Trabajadores de Confianza

Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza. No están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional 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.

Amparo directo 3835/78. 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 6824/80.- Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 7308/82.- 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.

Jurisprudencias: Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. Parte. 1983, Cuarta Sala, pp. 18 y 19.

Trabajadores al Servicio del Estado. Los inspectores de servicios, impuestos y derechos del Gobierno Federal, son de confianza. (Art. 5o.) De acuerdo con el artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, son empleados de confianza no sólo los inspectores del Departamento de Inspección y Auditoría de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, sino todos los inspectores de servicios, impuestos y derechos, de cualquiera de las dependencias del Gobierno Federal, quienes por lo mismo no están sujetos a la norma del estatuto mencionado. (Jurisprudencia: Apéndice 1975, 5a. Parte, 4a. Sala, Tesis 275, p. 259)

Empleados de confianza. (Art. 5o.) Cuando el Titular de la plaza de Revisor "J" de la Dirección de Aguas y saneamiento del Departamento del Distrito Federal, realice funciones de inspección, tal empleado y plaza deben estimarse como de confianza. (Laud: Exp. No. 108/60. Rafael Vázquez del Castillo Vs. Jefe del Departamento D.F.)

Empleados de confianza. (Art. 5o.) El empleado cuyas funciones están encaminadas a realizar investigaciones sobre Hidrología, Altimetría, Fisigrafía, Edafología y Regiones Físicas; o dirigir gráficas, cartas o texto, desempeña una plaza de Investigador Científico y Consultor Técnico de Oficina Superior; empleo que indiscutiblemente es de confianza de acuerdo con lo establecido en el artículo 4o. fracción II inciso b) del

Estatuto Jurídico, (Laudos: Exp. No. 29/56. C. Jorge Avilio Vivo E. Vs. C. Secretario de Comunicaciones y D.P.).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) El hecho de que un trabajador que ocupe una plaza de confianza ingrese al Sindicato de la Dependencia donde preste sus servicios, no le confiere la calidad de empleado de base, (Laudos: Exp. No. 451/60. Manuel G. Zapata Chiclezza Vs. Jefe del Departamento del Distrito Federal).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) El Tribunal de Arbitraje ha sostenido invariablemente que el personal de las Policías es de confianza, sólo cuando realiza precisamente esas funciones, y por la misma razón considera como de base al personal administrativo que realiza las mismas funciones que las equivalentes a esas categorías en las distintas unidades burocráticas. (Laudos: Exp. No. 400/49. Gabriel Hernández González Vs. Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales).

Empleados de confianza. Inspector de 7a. de la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas. (Art. 5o.) Los inspectores de 7a. de la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas, son empleados de confianza, por tener funciones análogas a las de los inspectores de impuestos, estando comprendidos en el artículo 4o. fracción II inciso b) del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. (Laudos: Exp. No. 236/52. Pablo Cota Luna Vs. Secretario de Marina Nacional).

Epleados de confianza. Inspector del Servicio de Limpia del Departamento del Distrito Federal. Los inspectores de la Oficina del Servicio de Limpia del Departamento del Distrito Federal, son empleados de confianza, de acuerdo con la fracción II inciso b) del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. (Laudos: Exp. No. 377/53. Enrique Hernández González Vs. Jefe del Departamento del Distrito Federal).

Epleados de confianza. inspectores de Servicios del Departamento del Distrito Federal. (Art. 5o. Los inspectores autoridad supernumerarios de la oficina de Reglamentos, son trabajadores de confianza, por estar comprendidos en el inciso b) de la fracción II del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. (Laudos: Exp. No. 123/53. Herculano Gochi Huante Vs. Jefe del Departamento del Distrito Federal).

Epleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Inspector de la Oficina de Espectáculos de la Dirección General de Gobernación, es de confianza, por estar incluida dentro de la clasificación general de inspectores que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Laudos: Exp. No. 373/53. C. Alberto González Brambila Vs. Jefe del Departamento del Distrito Federal).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Inspector del Servicio de Control Administrativo, Inspección y Supervisión de la Dirección de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, es de confianza, por estar incluida en el artículo 4o. fracción II inciso b) del Estatuto Jurídico, por tratarse de un empleo, cuyas funciones son las de un Inspector de Servicios. (Laudos: Exp. No. 61/53. C. Abel Velázquez Rojas Vs. C., Jefe del Departamento del D.F.)

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Inspector "C" de Pesca es de confianza, y por lo tanto, trabajador de esa especie la persona que la ocupe. (Laudos: Exp. No. 97/960. Tomás Romanillo Rodrigo Vs. Secretario de Industria y Comercio).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Inspector "K" de la Oficina de Espectáculos, es una plaza de confianza, y por lo tanto trabajador de ese género la persona que la ocupa. (Laudos: Exp. No. 451/960. Manuel G. Zapata Chigleazza Vs. Jefe del Departamento del Distrito Federal).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Inspector Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje Número 28 de la Ciudad de Tuxpan, Ver., es de confianza, en atención al nombramiento mismo y a las funciones propias del cargo. (Laudos: Exp. No. 287/959. Luciano Castillo Quintero Vs. Secretario de Trabajo y Previsión Social).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Investigador Fiscal "A", es un empleo de confianza atento a lo dispuesto en la última parte del artículo 4o. y primer párrafo del artículo 5o. del Estatuto Jurídico. (Laudos: Exp. No. 303/56. C. Alberto Acevedo Michaus Vs. C. Secretario de Hacienda y Crédito Público).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Jefe del Departamento "F" de Correspondencia y Archivo de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, es de confianza, por estar incluida en la enumeración que hace el Estatuto Jurídico en su artículo 4o. fracción II inciso b) (Laudos: Exp. No. 72/57. C. Carlos León Miranda y otros Vs. C. Secretario de Comunicaciones y O.P.).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Jefe "P" de Oficina del Departamento Autónomo de Turismo, debe considerarse de confianza, atento al contenido del artículo 4o. Estatutario. (Laudos: Exp. No. 145/960. Roberto Hernández Orozco Vs. Jefe del Departamento Autónomo de Turismo).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Juez "B" Comisario, es de confianza, y por tanto empleado de ese género la persona que la ocupe. (Laudos: Exp. No. 253/58. Francisco Jardínez Xospa Vs. Jefe del Departamento del Distrito Federal).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Policía de Tercera de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es de confianza, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II del artículo 4o. Estatutario. (Laudos: Exp. No. 319/959. J. Jesús Guerrero Jiménez Vs. Secretario de Comunicaciones y Transportes).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) La verdadera connotación del párrafo relativo, del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, es la de que, son empleados de confianza solamente los miembros representativos que integran las Comisiones Internacionales, no así los trabajadores al servicio de dichas comisiones por el solo hecho de laborar en ellas. (Laudos: Exp. No. 116/48. Reynaldo Galindo Jimeno Vs. Comisión México-Americana para la Erradicación de la Fiebre Aftosa).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) Las plazas de recaudador-sellador adscritas a la Dirección del Impuesto sobre matanza de ganado del Departamento del Distrito Federal, son plazas de confianza, por lo tanto las personas que las ocupen son empleados de ese género, pues desempeñan funciones análogas a las de un Inspector de Impuestos, quedando clasificados como tales dichos empleados atento lo dispuesto por el artículo 4o. fracción II inciso b) del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. (Laudos: Exp. No. 99/960. Jefe del

Departamento del D.E.F. Vs. Sindicato de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) Los inspectores "J" de 14a. dependientes de la Dirección General de Pesca, son empleados de confianza, por quedar comprendidos en la categoría de inspectores y además por tener funciones de inspección y vigilancia de las actividades pesqueras, en los términos del artículo 48 de la Ley de Pesca y del artículo 102 de su Reglamento, publicado el primero de febrero de 1933. (Laudó: Exp. No. 258/956. C. Cristina Barrera Vda. de Flores Vs. C. Secretario de Marina Nacional).

Empleados de confianza. Los Jefes y Empleados de Servicios Federales tienen el carácter de. (Art. 5o.) Las plazas de Jefes y Empleados de Servicios Federales fueron creadas por una Ley expedida por el Poder Legislativo, promulgada por el Presidente de la República y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 10 de enero de 1958; ahora bien, como del texto de la Ley que las creó, se desprende que las mismas son de confianza, resulta indudable que el actor al demandar su reinstalación en la plaza de Empleado "Q" de Servicios Federales, reclama una plaza de confianza, no estando por lo mismo tutelado por el Estatuto Jurídico, y en tal virtud, este Tribunal de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4o. y 5o. Estatutarios, resulta incompetente para conocer de este

conflicto. (Laudos: Exp. No. 27/63. Domingo Diego Ramirez Vs. Jefe del Departamento de Turismo).

Empleados de confianza. Los trabajadores supernumerarios por este solo hecho, no son empleados de. (Art. 5o. y 6o.) Se ha resuelto ya invariablemente que los trabajadores supernumerarios, por el solo hecho de tener este carácter, no son de confianza; es necesario que la naturaleza de la plaza esté determinada como de confianza en el artículo 4o. del Estatuto Jurídico o que a su vez, el Titular pudiese probar ante el Tribunal que la función de la plaza desempeñada por el actor, es análoga a las funciones de los trabajadores considerados como de confianza, en la enumeración limitativa del artículo 4o. del Estatuto. (Laudos: Exp. No. Florentino Carbajal Pintado Vs. Secretario de Hacienda y Crédito Público).

Empleados de confianza. Personal de la Dirección General de Investigaciones. (Art. 5o.) Todo el personal adscrito a la Dirección General de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, desempeña empleos de confianza, en los términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público reformado por Decreto que se publicó en el "Diario Oficial" de 31 de diciembre de 1946, en concordancia con el artículo 4o. fracción II del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. (Laudos: Exp. No. 713/47. Ana Arechavala Galindo Vs. Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales).

Empleados de confianza. Los Peritos de Tránsito adscritos a la Oficina Central Calificadora de Infracciones, son de confianza, pues sus funciones consisten en determinar las faltas administrativas o bien rendir peritajes en los juicios penales, desempeñando una labor correspondiente a Consultores Técnicos Auxiliares de Oficina Superiores, catalogados en el artículo 4o. fracción II inciso b) del Estatuto Jurídico. (Laudos: Exp. No. 341/56. C. Adolfo Frutos Salgado Vs. C. Jefe del Departamento del D.F.).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) Si la calidad de empleado de confianza no acarrea consigo la incompetencia de este Tribunal, se lleva implícita la consideración de que siendo empleado de confianza un trabajador, está al margen de los derechos y prerrogativas que el Estatuto otorga a todos los empleados de base. (Laudos: Exp. No. 425/61. Pablo Castillo y Cervera Vs. Secretario de Gobernación).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) Si un empleado de base que ocupa un puesto de confianza comete faltas en este último y por ello es cesado, la misma causal no puede servir para solicitar su cese en la plaza de base. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 53 A.D. 6248/54. Secretario de Hacienda y Crédito Público Vs. Tribunal de Arbitraje).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) Al no estar comprendido un empleo en la enumeración que hace la fracción II del artículo 4o. del Estatuto, para poder establecer que el mismo es de confianza, es necesario que el Titular demuestre en forma indubitable la similitud de funciones entre el empleo en cuestión y uno de los clasificados como de confianza. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 54.- A.D. 6400/51, 3020/51, Agustín Castro Vs. Tribunal de Arbitraje. Exp. Laboral 227/50).

Empleados de confianza. (Art. 5o.) El principio general que rige el Estatuto Jurídico, es el que los trabajadores al servicio del Estado deben ser protegidos por el mismo, de manera que los empleos de confianza son limitativos, en tal virtud para que un empleo deba catalogarse como tal, debe estar perfectamente determinado en dichos preceptos con la designación que los Presupuestos de Egresos o las leyes y reglamentos que rige a cada Dependencia la hayan dado, pues de lo contrario deben estimarse como de base. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 54 A.D. 2050/51. Jefe del Departamento del D.F. Vs. Tribunal de Arbitraje).

Personal militarizado. (Art. 8o.) El personal militarizado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o. Estatutario, queda excluido de los beneficios que otorga el Estatuto a los trabajadores de base. (Laudo: Exp. No. 335/59. Carlos Rochín Lemus Vs. Secretario de Agricultura y Ganadería).

Empleos y plazas. Catalogación de. (Art. 5o.) Se estimaron de confianza por desempeñar funciones análogas, los Tesoreros, Cajeros Generales de la Federación y los Recaudadores de Rentas del Territorio Sur de la Baja California (Laudos: Exp. No. 83/48, Francisco Santiesteban Cuevas Vs. Gobernador Territorio Sur Baja California).

Empleos y plazas. Catalogación de: (Arts. 5o. y 6o.) Son de base todos los Secretarios adscrito al Tribunal Fiscal de la Federación, porque las funciones de éstos no son análogas a los empleados de confianza que enumera el Estatuto, ni tampoco realizan funciones de Directores, de responsabilidad autónoma, ni encaminadas a garantizar el orden público. (Laudos: Exp. No. V-17/48, Salas Tribunal Fiscal de la Federación Vs. Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación).

Trabajadores al Servicio del Estado. Empleados de Confianza. Inspectores que no lo son. (Arts. 5o. y 6o.) Para que pueda considerarse que un Inspector de determinada Dependencia del Poder Público es empleado de Confianza, cuando no lo es de impuesto, derechos y servicios, tiene que demostrarse la analogía entre sus funciones y las de los inspectores de dichas ramas, pues es evidente que no puede tenerse por cierto que existe tal analogía sólo porque así lo afirme el titular de la dependencia, cuyo dicho tiene el mismo valor que el de su contraparte en el juicio. (Ejecutoria: B.I.J., No. 91, p. 28, de 1o. de febrero de

1955. A.D. 4789/1953. Secretario de Marina Nacional. R. el 19 de enero de 1955).

Trabajadores al Servicio del Estado. Empleados de Servicios Federales. (Arts. 5o. y 8o.) Se consideran de confianza de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que la circunstancia de que antes de entrar en vigor dicha Ley un trabajador no haya tenido el carácter de empleado de confianza, pero a virtud de la nueva legislación se haya catalogado su puesto como de "servicios federales" modificando su situación contractual, en todo caso debió atacar la inclusión de su empleo con este carácter pero de ningún modo estimar que era el Titular de la dependencia oficial en donde prestaba servicios quien lo modificó. (Ejecutoria: Informe 1969, 4a. Sala. p. 47 A.D. 8638/67. María Luisa Gutiérrez. R. 18 de abril de 1969.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- De la naturaleza jurídica del derecho del trabajo en la Administración Pública, podemos establecer que a pesar de que muchas teorías han tratado de regular la relación Estado-Servidores Públicos, ésta pertenece en forma innegable e inobjetable al Derecho Social del Trabajo como se desprende del propio artículo 123 de la Carta Magna.

SEGUNDA.- Cabe señalar, que la exclusión del Apartado "B" en el artículo 123 Constitucional dejó una laguna al solo garantizar a los trabajadores de confianza regidos por este apartado, la Seguridad Social y las normas protectoras al salario, sin que en ningún momento se contemplara el verdadero espíritu de los legisladores de 1917.

TERCERA.- Es importante y trascendental establecer que en ningún momento la iniciativa de reforma al artículo 123 Constitucional de 1960, estudiara a fondo el perjuicio que se les ocasionaba a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pues la Constitución no les otorga garantías y la ley reglamentaria los excluye de su aplicación, por ende no pueden concurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para deducir sus controversias con el Estado, a pesar de que forman

parte de la organización del servicio público y carecen de las garantías de permanencia en su cargo.

CUARTA.- Por lo que respecta a la Previsión de la Seguridad Social, nuestro sistema establece que los trabajadores de confianza gozan de todas las prestaciones que a este régimen incorpora, por lo tanto desde la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los servidores públicos de confianza son beneficiados a la par de sus familiares con esta normatividad, situación que fue establecida en la Declaración de Filadelfia de 1944 sobre la Seguridad Social.

QUINTA.- Del contenido en los ordenamientos legales referidos, en el presente trabajo particularmente sobre la relación laboral entre los trabajadores de confianza al Servicio del Estado y el Estado mismo, se puede concluir que, los primeros carecen de una normatividad legal específica que de alguna manera regule dicha relación laboral, y aun así que los beneficiarios, pues en todos los casos tienen más obligación que derechos repercutiendo en que se vean "obligados" a laborar bajo condiciones que en algunos casos violan en su perjuicio las normas más elementales de Derecho Laboral como son: horarios, prestaciones y estabilidad laboral; amén de medios de defensa primarios hasta antes de la promoción del juicio de garantías para dilucidar sus controversias laborales con el Estado.

SEXTA.- Tomando en consideración, que aún y cuando existen ordenamientos legales que "protegen" veladamente los derechos de los trabajadores de confianza, ejemplo la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, etc., es menester que se legisle sobre un ordenamiento particular que trate sobre las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores de confianza comprendiendo desde luego: definición, procedimiento, autoridades competentes y base legal para su protección en el trabajo que desarrollan, desde la perspectiva de confianza.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. Edic. Edit. Porrúa, México, 1983.
- ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Edit. Porrúa, México, 1972.
- ARISTOTELES, La Política. Traducción de Gómez Robledo Antonio. 16a. Edic. Edit. Porrúa, Colección "Sepan Cuantos", México 1988.
- BARENSTEIN, Jorge. El Análisis de la Burocracia Estatal, desde la Perspectiva Weberiana. Ensayos Cide 2a. Edic. México, 1982.
- BARIDON, Daniel. PEDRO Y SECCO ELLAURY, Oscar. Historia Universal. 12a. Edic. Edit. Kapeluz, Argentina 1972.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 15a. Edic. Edit. Roque de Palma. Tomo III. Buenos Aires, Argentina 1966.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 1a. Edic. Edit. Porrúa, México 1993.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Edic. Pac. México, 1988.

- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a. Edic. Edit. Porrúa. México 1973.

- CAVAZOS FLORES, Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Edit. Trillas México. 1982.

- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I. Edic. Porrúa. México, 1985.

- DAVALOS, José. Trabajadores al Servicio del Estado. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1984.

- DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. UNAM. 3a. Edic. México, 1986.

- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II 9a. Edic. Edit. Porrúa, México, 1984.

- DE PINA Y VARA. Rafael. Diccionario de Derecho. 14a. Edic. Edit. Porrúa. México 1986.

- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Volumen II. Tomo I. 15a. Edic. Edit. Porrúa. México. 1992.

- ENGELS, Federico. Anti-During. Versión de Manuel Sacristán Luzón. Edit. Hemisferio. Buenos Aires. Argentina 1956.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 5a. Edic. Edit. Porrúa, México, 1976.
- GARCIA MANUEL, Alonso. Curso de Derecho de Trabajo. 6a. Edic. Edit. Ariel. España, 1980.
- GONZALEZ COSIO DIAZ, Arturo. Clases y Estratos Sociales. México, 50 años de Revolución. Tomo II Edit. UNAM y Hermanos Porrúa. México 1950.
- H. SABINE, George. Historia de Teoría Política. Fondo de Cultura Económica México 1982.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. 4a. Edic. Segunda Reimpresión. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1981.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. 2a. Edic. Fondo de Cultura Económica. México 1975.
- LEMOINE VILLICANA, Ernesto. El Alumbrado Público durante la Segunda Mitad del Siglo XVIII. Boletín del Archivo General de la Nación. Octubre-Diciembre. México 1963.

- LOPEZ ROSADO, Diego. G. Curso de Historia Económica de México. 3a. Edic. UNAM. México. 1973.
- LUIS MORA, José Maria. México y sus Revoluciones. Tomo I. México 1950.
- MACEDO, Pablo. Comunicaciones y Obras Públicas. México su Evolución Social 1905. Tomo II. UNAM 1989.
- MARGADANT FLORES, S. Guillermo. Derecho Romano. 16a. Edic. Edit. Esfinge S.A. México 1989.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. 8a. Edic. Colección "Sepan Cuantos" Traducción: Antonio Gómez Robledo. Edit. Porrúa. México 1983.
- MENDIETA Y NUNEZ, Lucio. Ensayo Sociológico sobre la Burocracia Mexicana. Edit. UNAM. México, 1976.
- MOLITOR A. Administración Pública. Publicaciones UNESCO, 1976.
- PLATON. Diálogos. Colección "Sepan Cuantos". Edit. Porrúa. México 1975.
- PLATON. La República. Colección "Sepan Cuantos". Edit. Porrúa. México 1985.

- POKROVSKY, S. Historia de las Ideas Políticas. Traducción. Matín Sánchez, Edit. Grijalbo. México 1966.
- RADFIELD, Robert. El Mundo Primitivo. I.C.E. México 1963.
- REGINA VILLEGAS, Rafael. Teoría General del Estado. 4a. Edic. Edit. Porrúa, México 1984.
- ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. Edit. Nuevo Mundo. México 1957.
- SABINE, George. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica México 1982.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 2a. Edic. Edit. Porrúa. México 1983.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 6a. Edic. Edit. Porrúa. México 1974.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1895. 14a. Edic. Edit. Porrúa. México 1987.
- TEJA ZABRE, Alfonso. Historia de México. Una Moderna Interpretación. Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1985.

- TRUEBA DAVALOS, José. Hacia una Sociología del Trabajo. 2a Edic. Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C. México 1980.

- TRUEBA URBINA, Alberto Nuevo Derecho de Trabajo 6a. Edic. Edit. Porrúa, México, 1981.