



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

144
29

**Escuela Nacional de Estudios
Profesionales Campus Aragón**

**“Propuesta para la Creación de un Estatuto que
Norme las Relaciones Laborales Entre
el Estado y sus Trabajadores de Confianza”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN DERECHO PRESENTA
MARCO A. GALICIA SÁNCHEZ
Antonio

Asesor: Lic. Irene Vazquez Velez.

México

1998.

26/1/22

**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.

A mis Padres.

POR EL INTERES Y PREOCUPACION QUE DURANTE TODOS ESTOS AÑOS HAN MOSTRADO PARA MI SUPERACION PROFESIONAL, SOCIAL Y FAMILIAR, LO QUE ME HA PERMITIDO DESARROLLARME Y OBTENER BENEFICIOS Y SATISFACCIONES POR TODO ESTE TIEMPO.

A mi Esposa e Hijos.

POR SU COMPRESION, APOYO E INTERES PARA PODER CULMINAR CON MIS ESTUDIOS PROFESIONALES.

A mis Profesores de E.N.E.P."ARAGON".

A QUIENES NO SOLO POR SUS CONOCIMIENTOS TRANSMITIDOS EN LAS AULAS DE CLASE, SINO TAMBIEN POR LAS ENSEÑANZAS PARA LA APLICACIÓN CORRECTA DEL DERECHO, APRENDIENDO DE ELLOS EL INTERES Y RECTITUD PARA DESARROLLARSE DENTRO DE ESTA PROFESION.

INDICE

Introducción

Capítulo Primero: Antecedentes en México..... 1

1.- El México Prehispánico.....	2
2.- La Etapa Colonial.....	6
3.- México Independiente.....	9
4.- El Porfiriato.....	14
5.- El Artículo 123 Constitucional.....	18
6.- La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	20
7.- El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Federación.....	22
8.- Creación y División del Artículo 123 Constitucional, 1960.....	26
8.1. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 1963.....	33

Capítulo Segundo: Los Trabajadores de Confianza en la Ley Federal del Trabajo..... 37

1.- Concepto.....	37
2.- Situación Jurídica de los Trabajadores de Confianza.....	43
3.- La Jurisprudencia en Torno a los Trabajadores de Confianza.....	47

**Capítulo Tercero: Los Trabajadores de Confianza y
la Ley Federal de los Trabajadores al
Servicio del Estado..... 54**

1.- Las Relaciones de Trabajo en la Ley Burocrática.....	55
2.- Clasificación de los Servidores Públicos.....	61
3.- Trabajadores de Confianza.....	68
4.- Trabajadores de Base.....	75

**Capítulo Cuarto: Importancia, Causas y Efectos para la
Existencia de un Estatuto que Norme
las Relaciones Laborales entre el Estado
y Sus Trabajadores de Confianza..... 80**

1.- Situación Jurídica de los Trabajadores de Confianza.....	82
2.- La Jurisprudencia de los Trabajadores de Confianza.....	88
3.- La Necesidad de un Estatuto Jurídico en favor de los Trabajadores de Confianza.....	96

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Al establecer nuestro título como la propuesta para la creación de un estatuto que norme las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores de confianza, estamos tratando de reivindicar los derechos de los trabajadores de confianza burocráticos.

El problema es grave, porque el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye totalmente de su reglamentación; y, siendo que el catálogo de puestos de confianza lo contiene el artículo 5° de la citada ley, esto crea que aquella persona que lleva a cabo funciones de confianza, simple y sencillamente quede en estado de indefensión en el momento en que trata de hacer valer sus derechos.

Ahora bien, no es procedente aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que la exclusión que hace el artículo 8° de este último ordenamiento, genera una regla especial y el principio es que siempre una regla especial, deberá prevalecer sobre la general.

Con lo anterior, tenemos que solamente el estatuto o el marco jurídico aplicable a los trabajadores de confianza burocráticos, única y sencillamente deberá ser el constitucional vertido en el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

De ahí, que el objetivo principal de esta tesis, es proponer la creación de un estatuto que norme las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores de confianza.

Para lograr demostrar el objetivo principal, inicialmente nos hemos propuesto establecer algunos antecedentes en México, respecto del desarrollo del trabajo de confianza y del burocratismo en general.

Luego, es indispensable analizar cómo la Ley Federal del Trabajo va a establecer las reglas sobre el trabajo de confianza, y qué reglas podrían funcionar también para el trabajo de confianza burocrático.

De esta manera se ha de analizar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la forma en que ésta lleva a cabo la exclusión del trabajador de confianza en su artículo 8º.

De ahí, que una vez teniendo un criterio panorámico tanto histórico, como de derecho comparado con la Ley Federal del Trabajo, entonces ya tendremos elementos suficientes que nos van a permitir guardar un criterio respecto al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que excluye el trabajo de confianza.

Luego, utilizando los datos jurisprudenciales, llevaremos a cabo un análisis para poder estudiar las diversas reglas sobre las cuales está basado el trabajo de confianza burocrático, y estar en aptitud de elevar propuestas sobre la necesidad de un estatuto jurídico en favor de los trabajadores de confianza.

Así, en cada uno de los puntos que se viertan a lo largo de este trabajo, el dato que se ha de estar buscando será en sí el trabajo de confianza, su naturaleza jurídica, su estructura, su filosofía jurídica y la falta de seguridad en el desarrollo de dicho trabajo.

Es indispensable sostener antes de iniciar nuestro trabajo, que a pesar de que sea considerado de confianza, de todos modos la persona tiene que realizar un esfuerzo, desde salir de su casa hacia el trabajo, debe necesariamente desarrollar energías para llevar a cabo su trabajo en beneficio de una persona ajena, que se ha de beneficiar con la energía desplazada por el trabajador.

Así, a pesar de que sea un trabajo de alta responsabilidad o de carácter operativo, no deja de existir un desplazamiento de energía en beneficio de otra persona a cambio de un salario y por lo tanto se considera un simple trabajo desde el punto de vista amplio.

CAPÍTULO 1.- ANTECEDENTES EN MÉXICO.

Con el fin de estar en aptitud de elevar propuestas para la creación de un estatuto que norman las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores de confianza, vamos a iniciar el presente trabajo de tesis, haciendo un análisis de lo que son los antecedentes y desarrollo historico del derecho burocrático nacional.

Sin duda, el hecho de que la propia legislación burocrática establezca en su artículo 8º la exclusión contemplada de los trabajadores de confianza del régimen que protege dicha ley, hace que un gran sector que presta sus servicios al Estado, quede totalmente desprotegido desde el punto de vista laboral.

Asi y como consecuencia, surge la necesidad de elevar una cierta propuesta para que se cree dicho estatuto, ya que en la secuela del presente estudio vamos a demostrar como realmente el trabajador de confianza genera un esfuerzo en beneficio del Estado, como en cualquier otro tipo de trabajo.

De tal manera, que al establecer los conceptos de trabajo y relación de trabajo, veremos que sin lugar a dudas se identificara con lo que es en sí, el derecho laboral.

De esta forma es conveniente después del análisis, proponer una norma a través de la cual se puedan proteger los derechos de los trabajadores de confianza, los cuales en algunas ocasiones, van generando cierta antigüedad en el puesto, pero esta no siempre es reconocida por la institución legal en que prestan sus servicios, sino solo para efectos de la denominada hoja de servicios.

Esta situación, deja al trabajador al margen de lo que es en sí, la seguridad jurídica que deben de tener todos y cada uno de los trabajadores burocráticos de confianza y al no tener esta garantía no gozan también de un derecho pleno durante el desarrollo de su trabajo.

Así, vamos a proceder a analizar las diferentes etapas históricas de nuestro país, con la finalidad de conocer la existencia y desarrollo del derecho burocrático.

1.- El México Prehispánico.

Una distinción bastante clara de lo que es el trabajo en la época prehispánica, lo vamos a encontrar en la organización de los Aztecas.

Sin lugar a dudas las diversas luchas entre las razas y tribus de la época, no permitieron que una civilización pudiera asentarse y lograr la consolidación que como imperio sucedió en Europa, principalmente con la gran expansión del imperio romano.

Así, los señoríos de Azcapotzalco, de Texcoco, los Aztecas, Mixtecas, Nahúatl, Otomis, Tlaxcaltecas, y en el sureste, principalmente los Mayas, eran las organizaciones básicas de la sociedad prehispánica.

Ahora bien, debido a las constantes luchas de poder, cada una de estos pueblos tenían cierta similitud en su organización, pero estaban totalmente aislados unos de otros.

Es necesario recordar como el señorío de Azcapotzalco, era altamente agresivo y de ahí la triple alianza entre Texcoco, los Aztecas y Tlacopán para luchar en contra de los propios de Azcapotzalco.

Por otro lado la división se nota también tajantemente, con la ayuda de los Tlaxcaltecas a los españoles, en el momento en que casi estaban derrotados, pero debido a que tuvieron ayuda de dicho grupo, lograron la victoria.

Pues bien, el panorama genérico de la Etapa Prehispánica, la vamos a encontrar reflejada en la organización Azteca.

Casi todos y cada uno de los señoríos o regiones contempladas en nuestro país antes de la llegada de los españoles, tenían una gran similitud en su organización política y social.

De ahí que el trabajador burocrático, era básicamente un administrador y conforme a su puesto ejercía funciones de gobierno y en ocasiones de policía.

Tenía derecho a tierras y a través de esto obtenía su salario y consecuentemente su riqueza.

El historiador José Bravo Ugarte, en el momento en que nos habla de la organización azteca, nos comenta lo siguiente: "El barrio era la idea fundamental de la organización política social de los aztecas en él mandaba el jefe del barrio, ayudado por

la administración, por los recaudadores y para la policía por un agente de ésta. Lo mismo se repetía en la ciudad, en la que mandaba el Cihuacoatl ayudado para administración por los hueycalpixqui y para la policía por los tianguis pantlayacaque. Al frente del Estado se encontraba el consejo, presidido por el Cihuacoatl y formado por los calpulelques con sus respectivos ayudantes, por delegados de los barrios en número de 20 y por los principales sacerdotes, sus atribuciones eran administrativas y judiciales reuniéndose cada doce días, y en pleno cada 80. Esta organización en la que cihuacoatl era el principal jefe se fue modificando al engrandecerse la tribu con las guerras de conquista que crearon el supremo poder, el jefe militar más aguerrido y victorioso...."¹

Desde el punto de vista administrativo, la burocracia se componía conforme al propio barrio, sobre la base del Calpulli. Así los diversos linajes de familias tenían en un momento determinado, libertad respecto a la manifestación de su voluntad frente a la estructura gubernamental.

Claro está, que la burocracia de aquel momento de alguna manera era privilegiada, ya que no solo tenía la posibilidad de poseer tierras, sino también ciertos derechos que le eran conferidos por los Consejos, para que ejerciera sus funciones.

La historiadora Concepción Barrón de Moran en el momento en que nos habla de este particular dice; "Para su gobierno la ciudad se dividía en cuatro Calpullis o barrios, cada uno de ellos era independientes en su régimen interior. Tenía sus propios

¹ BRAVO UGARTE, JOSÉ: "Compendio de Historia de México", 19ª edición, Editorial Jus, México, 1992 pág. 39.

recursos económicos y su propiedad territorial. Su gobierno está formado por un consejo, encabezado por dos miembros el administrador y el ejecutor. Toda determinación se tomaba en asamblea para resolver los problemas internos de carácter público, económico y social, los cuatro Calpullis estaban representados en la asamblea general del Estado, que formaba un consejo para elegir el jefe supremo, Tlacatecutli o gobernador ejecutor, auxiliado por el Cihuacoatl, con funciones administrativas. A los pueblos sojuzgados se les dejaba gobernarse por si mismos y solo se les fijaba un tributo de lo que producían en la región y que los recaudadores recogían para llevarlo a Tenochtitlán, según el acuerdo tomado en la triple alianza y que se asentaba en los libros de tributos para la distribución estipulada, pues todas las determinaciones se tomaban de común acuerdo y ninguno de los tres estados podía obrar independientemente."²

El trabajo burocrático, especialmente el de confianza, tendría que llevarse a cabo a través de la recaudación de tributos, ya que en el momento en que se realizaban las expansiones aztecas, se sometía a otros pueblos a los cuales se les permitía llevar a cabo su organización interna pero tendrían que rendir tributo hacia lo que era la gran Tenochtitlán.

De ahí, que desde el punto de vista prehispánico, definitivamente el burócrata principalmente el de confianza, era bien tratado y tenía ciertos derechos que le permitían incluso, tener un gran desarrollo y una cierta propiedad respecto de las tierras que se otorgaban para su uso y explotación.

² BARRON DE MORAN, CONCEPCIÓN: "Historia de México"; 20 edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1990, pág. 122 y 123.

2.- LA ETAPA COLONIAL.

Desde un punto de vista general, en la etapa Colonial el trabajo era básicamente esclavista, no existía una cierta legislación que protegiera o que les otorgar dar seguridad jurídica en la prestación de sus servicios.

Tenemos como en esta etapa, el trabajo era indispensable, y por tal motivo cuando sobreviene la Conquista, los españoles otorgaron las tierras en encomienda a los propios indígenas, de tal forma que las tierras ahora tendrían que ser explotadas por un encomendando.

Para esta época, el ser burócrata o estar al servicio de la Corona, era un mayor privilegio que ser un simple peón o campesino.

Toda vez que en lo referente al trabajo de la tierra, simplemente la esclavitud sería la principal forma de explotación.

De esto nos habla el autor Agustín Cue Canovas diciendo lo siguiente: "La abolición definitiva de la encomienda ocurrió en 1720, habiéndose ordenado que los tributos relativos a ella pasaran a la corona. Pero desde el siglo XVI había ido surgiendo el trabajo a jornal o peonaje. Este influyó decisivamente en la transformación de la encomienda y en mero sistema de pago de tributo. En el siglo XVII el trabajo a jornal creció rápidamente al producirse la adscripción del trabajador a la tierra, por motivo de sus deudas.

Indios de encomienda y cuatequeiles fueron convirtiéndose en jornaleros representados estos últimos, por trabajadores asalariados llamados gañanes, naborios, laborios, tlaquehuales y peones, que resultaron adscritos al trabajo por anticipos, deudas hereditarias, y pago de tributos y de las ovenciones parroquiales.³

Con el desarrollo del peonaje y la explotación directa del indígena, se fue acelerando la esclavitud en México, de tal forma, que era más conveniente ser burócrata que trabajador de la tierra.

Así, desde el punto de vista del derecho burocrático mexicano, vamos a encontrar que hay regulaciones en las Leyes de Indias, en donde se establecían provisiones y normas directas para los diversos oficios de la administración pública en la Epoca Colonial.

El autor Miguel Acosta Romero en el momento en que nos habla sobre de este particular nos comenta lo siguiente: "Felipe II en 1583, ordenaba a la cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios. Felipe III; en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas a las que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

"Carlos III en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que además de la confusión que ocasionaban con sus inoportunidades

³ CUE CANOVAS, AGUSTÍN. "Historia Social y Económica de México", 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1990 pág. 64 y 65.

en los ministerios y oficinas, turbaban su servicio abandonándolo. Ordenaba en consecuencia atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente. Carlos IV, en 1799 y 1801, dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres de hijos de los parientes de los empleados.⁴

Definitivamente la trascendencia histórica que va estableciéndose en la Epoca Colonial, nos da cierta intercomunicación con el servicio administrativo de gobierno.

Así se fue estableciendo la norma sobre el trabajo burocrático que en la Colonia, era significativamente privilegiado.

Lo anterior lo decimos en virtud, de que como hemos visto, en la misma Epoca Precolombina el trabajo burocrático era bastante bien apreciado y además redituable.

En esta etapa, a diferencia de los peones y la esclavitud que reinaba en las tierras, era más conveniente convertirse en burócrata en donde se tenía ciertos derechos, que someterse a una cierta esclavitud en la tierra.

⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL: "Derecho Burocrático Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1995, pág. 29.

3.- MÉXICO INDEPENDIENTE.

Para 1810 en que surge el movimiento de Independencia en nuestro país, las circunstancias que giraban alrededor del trabajo estaban basadas en la esclavitud.

Sin duda, uno de los decretos que estableció Don Miguel Hidalgo y Costilla, fue el de la abolición de la esclavitud, que permitió obtener una cierta identidad en la población de aquéllos momentos, para luchar contra un enemigo común que era Corona.

De ahí que vayan adelantándose diversos acontecimientos, y llega el momento en que triunfa la lucha por la Independencia y con ésta la necesidad de elaborar una legislación propia.

Así tenemos como una de nuestras Constituciones, como fue la de 1814, misma que no entró en vigor, debido al estado de guerra que todavía existía en esos tiempos, no impidió que el planteamiento para la libertad dictado en Apatzingan, definitivamente mostraba una respuesta directa a las necesidades del propio pueblo.

En esta Constitución, ya se empieza a establecer como se tendría que llevar a cabo la administración y los empleos administrativos.

El decreto constitucional para la Libertad de América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814, en sus artículos 25 y 26 se establecía a la letra: - Artículo 25.-"Ningún ciudadano podía obtener más ventajas que las que haya merecido

por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contrario a la razón de la idea de un hombre nacido en legislador o magistrado... Artículo 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la Constitución.”⁵

Las diversas consideraciones van surgiendo y en este sentido, vamos a encontrar que todavía la burocracia era privilegiada, tenía derechos y además era representada conforme al contexto social.

De tal manera, que las diversas legislaciones van proveyendo indispensablemente fórmulas a través de las cuales, se logra que el trabajo burocrático pueda darse adecuadamente..

Así tenemos como la necesidad de gobierno y servicio en la administración gubernamental continuaría siendo una de las principales prioridades y necesidades de la propia Nación.

Con el desarrollo histórico vamos a encontrar como para 1824, cuando ya estaba terminada la lucha de Independencia, surge la necesidad de una estructura jurídica como una de las principales que deberían de cubrirse, de ahí, que surge nuestra Constitución de 1824, misma que en su artículo 110, enumeraba atribuciones del Presidente de la República y en ésta se afirmaba lo siguiente:

⁵ ELIAS GUTIÉRREZ, SERGIO Y RIVES ROBERTO: “La Constitución Mexicana a Finales del Siglo XX”, Sin Editorial, México, 1994. Pág. 67.

“FRACCIÓN III.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.-

FRACCIÓN IV.- 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 permanente, milicia activa y armada con la aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno.

FRACCIÓN. VII.- Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armado y milicia activa, y de las Oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

FRACCIÓN XX.- Suspender a los empleados hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.”⁶

Como consecuencia de lo que hemos observado, las circunstancias que van surgiendo, van permitiendo establecer los diversos lineamientos de seguridad jurídica para reglamentar el trabajo burocrático.

⁶ TENA RAMÍREZ, FELIPE: “Leyes Fundamentales de México 1808 – 1889”, 15ª edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1989, pág. 182 y 183.

De tal forma, que la propia Constitución que es en sí el ordenamiento máximo normativo, va generando lineamientos, para proteger al trabajador y tenga en consecuencia cierta seguridad jurídica, que le permita laborar bajo normas de derecho.

Ahora bien, el autor Teodosio Lares, en el momento en que nos explica algunas otras circunstancias que acaecieron entre la Época Independiente Nacional, nos comenta la siguiente. “En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda. En 1829 fue expedida una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los días de fiesta nacional; en 1831 fueron dictadas dos leyes al respecto; la primera sobre Descuentos de Sueldos y la segunda sobre Viáticos a familias de Diputados. Para estas fechas el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y este sólo era deducible por disposición legal en determinados casos. En 1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos, se dictaron: La Ley sobre Pensiones que deben disfrutar los empleados Diplomáticos cuando cesen en su cargo y quienes deben preverse de las vacantes. Además de consagrada en otra Ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, los Senadores y Diputados.”⁷

La naturaleza sobre el servicio administrativo se va dando desde los inicios del siglo pasado, de hecho se va estableciendo el servicio público y su garantía de trabajo.

⁷ LARES, TEODOSIO: “Lecciones de Derecho Administrativo”, 1ª Reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pág., 47 y 48.

Así tenemos, como con el desarrollo natural y lógico de la sociedad, y las luchas políticas, llegamos a 1836, en dónde la Constitución de las 7 Leyes o bien la Constitución Conservadora, establecía en su artículo 52 las formas a través de las cuales la Cámara de Diputados tendría la facultad para confirmar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo para los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda.

Por otro lado, el artículo 17 de dicha Constitución, también señalaba las facultades del Ejecutivo para llevar a cabo diversos lineamientos.

Ahora bien, esa lucha política que se dio en el siglo pasado entre el Partido Conservador y el Liberal, definitivamente origina el movimiento social que llevó a la Nación Mexicana a realizar la Constitución de 1857, que sería el antecedente directo de nuestra Constitución de 1917.

Sin duda, después de esta Constitución, de orden liberal, nuevamente se iniciaron movimientos armados en nuestro país, lo que impidió que se avanzara en el ámbito legislativo, debido a que el clero, se veía privado de diversas posesiones que tenía antes de la Reforma, y por tal motivo, se suscita posterior a la Constitución de 1857, la Guerra de los Tres Años y la Intervención Francesa.

Pasado este ciclo de la historia nacional el Presidente Don Benito Juárez logra tomar el poder, pero muere para 1876, sucediéndolo en el poder Sebastian Lerdo de Tejada, para que posteriormente el país entrara a un período de tranquilidad y pacifismo denominado El Porfiriato.

4.-EL PORFIRIATO.

A pesar de que sea muy criticado el Porfiriato, definitivamente fue una época de paz que permitió a las Instituciones poderse desarrollarse, logrando avances sistemáticos y sustanciales.

Es en este periodo en donde aparecen los primeros Códigos Civiles, Penales y de Procedimientos, se empieza a formar una nueva legislación interna para el país.

Claro está, que desde el punto de vista laboral, la situación simplemente no llegó a cambiar, ya que los intereses de los Estados Unidos tomaban un mayor vigor en nuestro país, y estos definitivamente, eran apoyados por el Presidente Porfirio Díaz.

Así, el esclavismo vuelve a tomar auge en nuestro país, provocando esta situación la Revolución Mexicana.

El autor John Kenneth Turner, en el momento en que nos explica como Don Porfirio Díaz llegó a ser esclavista, nos dice lo siguiente: “Los Estados Unidos son socios de la esclavitud que existe en México. Después de 50 años de haber liberado a sus esclavos negros, el tío Sam se ha vuelto esclavista de nuevo y se ha dedicado a la trata de esclavos en un país extranjero... El poder policiaco de los Estados Unidos, se ha usado en la forma más efectiva para destruir los movimientos de los mexicanos

destinados a abolir la esclavitud y para mantener en su trono al principal tratante de los esclavos del México bárbaro: Porfirio Díaz.”⁸

Nótese claramente como la esclavitud en el trabajo, es en sí una tendencia lógica de la explotación del hombre por el hombre mismo.

El acaparamiento de riquezas, las grandes utilidades con el ahorro sistemático de nómina, realmente produce para el patrón enormes ganancias.

Pues bien, en esta época es evidente que el contexto del trabajo en general, todavía no lograba una sistematización normativa y dentro de lo que es el trabajo burocrático, ya se empezaba a dar los primeros signos a través de los cuales, se va logrando el establecimiento de derechos para los trabajadores burocráticos.

Así tenemos que definitivamente la reglamentación va haciéndose más efectiva, no sólo en virtud de la época de paz que se vivía, sino también, por que al empleado burocrático, todavía se le consideraba privilegiado.

El propio autor Miguel Acosta Romero, cuando nos habla de las legislaciones existentes para el período 1857 – 1911, nos dice lo siguiente: “En 1870 se expide una Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación. En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despacho y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden

⁸ KENNETH TURNER, JOHN: “México Bárbaro” 5ª edición, Editorial Costa Amic, México, 1990, pág. 229 y 230.

diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos, sobre-sueldos y registros de nombramientos. Se excluye la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina por percepción del salario. En 1896 fue expedida una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en dónde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los funcionarios.

En 1911 fue elaborado el proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados Federales, que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobada.⁹

Lo dicho, se refleja claramente en lo que se hace para esta etapa de la historia de nuestro país.

Esto es, que gracias al pacifismo que de alguna manera reinó durante el Porfiriato, las instituciones normativas se pudieron desarrollar.

Basándose en esto, vamos a encontrar como la legislación burocrática tiene diversos intentos de normatización, de hecho va a contemplar diversas reglas, a través de las cuales se empieza a dar la seguridad jurídica para el trabajo burocrático.

⁹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Ob Cit., pág. 32.

Situación que el trabajo federal todavía no lograba, ya que debemos recordar que para 1906, se formo, gracias al Partido Liberal Mexicano, la infraestructura indispensable para que la lucha laboral, pudiera lograr sus frutos.

Dicho de otra manera, que el trabajo burocrático no tenía la necesidad de una lucha, sino básicamente las necesidades de un reconocimiento, y dentro de este, podemos observar incluso, que ya se establecía el principio de inamovilidad para el empleado público, así como el otorgamiento de una pensión por jubilación permitiendo que la superviviente pudiera cobrar los honorarios del cónyuge difunto.

Estos son logros del movimiento laboral mexicano registrados en esa época, mismos que se exigían basándose en luchas armadas, mientras que la idea burocrática se daba por sí sola.

Así tenemos como para fundamentar lo dicho el autor Miguel Borrell Navarro al hablarnos del trabajo federal en esta época, nos ofrece el comentario siguiente: "La Revolución Constitucional protagonizada por Don Venustiano Carranza puede afirmarse que es la que coloca la primera piedra en la constitución del derecho del trabajo en México, aunque debe reconocerse a este incipiente derecho también contribuyen en forma más destacada la ley promulgada en 1904 y 1906 en los Estados de México y Nuevo León que reconocen y establecen avances y beneficios importantes a favor de los trabajadores y en forma significativa en cuanto a prestaciones y asociaciones obreras ...ya a fines del año 1916, con el reconocimiento que hace el Constituyente en 1916 a los derechos de la clase trabajadora, los que con la creación del artículo 123 constitucional, que entró en vigor en 1917, se consagraron con rango

constitucional. En forma significativa se establecen reconocimientos y protección al trabajo, especialmente a lo referente a la jornada de trabajo, horas extras, descansos, riesgos profesionales y protección al salario, así como a las mujeres y niños quedando asimismo reconocido constitucionalmente el derecho al trabajo..."¹⁰

Definitivamente, las circunstancias que se dieron para el derecho laboral burocrático no fueron las mismas que para el derecho federal.

Para lo que fue el derecho laboral privado, éstas circunstancias tuvieron que lucharse y crear movimientos sociales revolucionarios, mientras que desde el punto de vista burocrático, sólo mediaba el simple reconocimiento.

Esto es una circunstancia que definitivamente es de tomarse en cuenta, para establecer claramente la necesidad del servicio administrativo burocrático y lo indispensable que es contar con empleados para llevarlo a cabo.

5.- EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Sin lugar a dudas cuando creó el artículo 123 constitucional en 1917, la idea de este precepto jurídico no estaba planteada para satisfacer los intereses de los trabajadores burocráticos.

¹⁰ BORREL NAVARRO, MIGUEL: "Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo", 3ª edición, Editorial Pac., México, 1993, pág. 24 y 25.

Definitivamente, respecto a la norma constitucional los trabajadores empezaron a tener ciertos principios y derechos, a través de los cuales se satisfacían sus necesidades.

Lo anterior debido a que el proyecto que envía Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, solamente contenía una norma en lo que fuera el artículo 5° constitucional en relación directa a la libertad de trabajo, profesión, comercio e industria.

Pero este proyecto al llegar a la Cámara, se extendió tanto que requirió de la necesidad de establecer una norma nueva y diferente, para establecerse en un capítulo diferente contemplado por el artículo 123 constitucional.

El autor y Constitucionalista Pastor Rouaix, cuando nos comenta sobre de este particular dice lo siguiente: "Hemos visto por la crónica anterior, que en la última sesión de la asamblea resolvió que fuera retirado el dictamen de la comisión para que volviera a presentarse en la forma de estudio completo y definitivo, que abarcará todos los temas que se habían tratado y todos los demás que debería de contener, tanto el artículo 5° como el nuevo capítulo de la Constitución con el fin de que quedaran sólidamente garantizados los derechos de los trabajadores de la República. Vimos también que se había hablado, en términos generales de que fuera una comisión especial la que se encargara de consumir esta obra; pero se notará que se levantó la sesión sin que la presidencia dictara un acuerdo expreso en este sentido, ni designara a los miembros que debían componerla. Esta comisión que hubiera tenido consecuencias lamentables en otras circunstancias, no tuvo importancia en este caso porque el

Congreso tenía la seguridad y estaba conforme en que el Diputado por el décimo distrito del Estado de Puebla, que era el Secretario de Fomento en el gabinete del Presidente Carranza, con licencia entonces iba a ser el que organizara y realizara este mandato, según lo había ofrecido a sus compañeros en lo particular...”¹¹

Las circunstancias que prevalecen para 1917, van a dar forma a lo que actualmente conocemos como el artículo 123 constitucional.

Es indispensable decir que en los inicios de esta Constitución, no se estableció ningún rubro ni circunstancia parecida, en donde se establecieran las obligaciones y los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

De tal modo, que en este artículo constitucional, en su origen no se contemplo la idea del trabajador burocrático y por tal razón, se reflejaba la lucha laboral de las diversas fracciones que componían el Partido Liberal Mexicano que lograban consumir su lucha a través de la creación del referido artículo constitucional.

6.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

En el momento que se va a formar la nueva legislación resultado del artículo 123 Constitucional, el último párrafo de dicho precepto establecía que cada uno de los Estados tendría que legislar en materia laboral, lo que provocó definitivamente que el derecho laboral mexicano estuviese totalmente disgregado en varias legislaciones

¹¹ ROUAIX, PASTOR, “Génesis de los Artículos 127 y 123 Constitucional”, 2ª edición, Partido Revolucionario Institucional, México, 1990, pág. 89.

estatales y es hasta 1929, cuando se le otorga la facultad al Congreso, para legislar en materia laboral y por esta razón es que surge la Legislación Federal del Trabajo para 1931.

Así tenemos como esta legislación, básicamente establecía circunstancias jurídicas respecto al trabajo privado en el ámbito federal.

De ahí que los diversos lineamientos, estaban reducidos a circunstancias que prevalecían en el trabajo privado, y en ningún momento establecía una norma a través de la cual, se contemplaran de los derechos de los trabajadores burocráticos..

En términos generales sobre de lo que hasta este momento hemos dicho, el autor Mario de la Cueva, lo fundamenta diciendo lo siguiente: “Los Poderes Legislativos Estatales, con una consciencia clara de su misión, expidieron un conjunto hermoso de leyes en el lapso que va de mil novecientos dieciocho a mil novecientos veintiocho. El 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo que no solamente es la primera de la República, sino que, salvo a disposiciones diversas de algunas naciones del sur, es también la primera de nuestro Continente; se completó la ley con la de 18 de julio de 1824 y fue modelo para las leyes de las restantes entidades federativas, más aún, sirvió como un precedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931... La Ley de 1931, fue el resultado de un extenso proceso de elaboración y estuvo precedida por algunos proyectos. El presidente Calles terminó su periodo el 31 de noviembre de 1928; al día siguiente, por muerte del Presidente electo, fue designado Presidente interino el Lic. Emilio Portes Gil. Pero antes de esa fecha, el gobierno tenía planeado la reforma de los artículos 73, fracción X y 123 de la

Constitución, indispensables para federalizar la expedición de la ley de trabajo. Dentro de ese propósito, y aún antes de enviar la iniciativa de reforma constitucional, la Secretaría de Gobernación convocó a una asamblea obrero- patronal, que se reunió en la ciudad de México para el 15 de noviembre de 1928 y le presentó para su estudio un proyecto de código federal de trabajo. Este documento, publicado por la C.T.M. con las observaciones de los empresarios, es el primer antecedente concreto en la elaboración de la Ley de 1931.”¹²

Los motivos que generan la creación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, van en relación con la economía nacional, el progreso, el trabajo y por supuesto a la industrialización.

Este es sin duda, otro de los logros principales de la lucha laboral, no del ámbito burocrático, sino privado únicamente.

Desde el punto de vista burocrático, también se presentaban ciertas luchas, pero definitivamente no tenían en sí la trascendencia de constituirse como un movimiento social, toda vez que era reducido el grupo de empleados burócratas y sus derechos de alguna forma estaban protegidos.

7.- EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA FEDERACIÓN.

¹² CUEVA. MARIO DE LA: “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, 12ª edición, Editorial Porrúa S.A. Tomo I, México, 1990, pág. 50, 51 y 54.

El autor Alberto Trueba Urbina, nos ofrece una panorámica de cómo la lucha laboral se empieza a dar, y como surge el primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicho autor nos dice: "Originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo, y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución del 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma creó derechos en favor de los empleados tanto privados como al Servicio del Estado: teoría que fue recogida por las leyes locales del trabajo, más que a partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931, equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del derecho administrativo; sin embargo el artículo 2 de la Ley fue modificado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgando el 27 de noviembre de 1938 por el presidente de la República General Lázaro Cárdenas y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año. En efecto, a iniciativa del presidente Cárdenas el Congreso de la Unión expidió el mencionado Estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado creándose a favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares quedando el Estado autolimitado en los términos del referido Estatuto. Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon a favor de éstos los derechos de asociación profesional y huelga."¹³

¹³ TRUEBA URBINA, ALBERTO: "Nuevo Derecho del Trabajo", 6ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993 pág. 175.

Como resultado de lo que el autor citado nos ha comentado, vamos ahora a encontrar cómo las disposiciones y la propia lucha laboral logra sus frutos, y con esto definitivamente, se empieza ya a establecer una legislación diferente y además apropiada a lo que es el contexto de la función pública.

Así va surgiendo en este contexto la necesidad de establecer una norma Constitucional de aplicación para el trabajador burocrático, en virtud de que se empezaba a notar claramente que dentro del ámbito laboral, existían dos formas fundamentales para desarrollar el trabajo, uno desde el punto de vista administrativo para el servidor del Estado, y otro desde el punto de vista laboral, para el trabajador privado que presta sus servicios a la empresa o la industria.

Así tenemos como en forma inicial, esta distinción de trabajadores no se establecía y lo que constituía el servicio al Estado, tendría que estar basado en el derecho administrativo.

Esta circunstancia cambió para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en virtud de que se empezó a tratar la idea de que también se generaba una energía y un desplazamiento en beneficio de un patrón llamado Estado.

Pero las circunstancias son diferentes, porque, desde un punto de vista industrial, el patrón solo busca resultados respecto a su cuenta bancaria, mientras que desde el punto de vista administrativo, el Estado busca un eficiente servicio público, que es la

razón de ser del propio gobierno en su carácter de administrador del conglomerado social que forma la Nación.

De ahí que necesariamente se haya de requerir una legislación diferente, toda vez que los fines del derecho laboral privado, son diversos a los del derecho laboral burocrático.

Claro está que en ambos se va presentado el desplazamiento de la energía en beneficio de un patrón a cambio de un salario, y además realizando esta función de manera subordinada.

De ahí que se empiece ya a generar una idea más concreta, respecto a la protección del trabajo burocrático, lográndose para 1938 el estatuto especial para los trabajadores burocráticos, que se integraba con 115 artículos, 12 transitorios y se comprendían en 7 títulos.

Sin embargo, dicho estatuto fue abrogado y en su lugar se promulgo para 1941 uno nuevo, mismo que conservo los lineamientos generales del de 1938 e introdujo algunos cambios relativos a la especificación de las bases para la formación de escalafones, desaparición de las Juntas Arbitrales; y en lo relativo a los empleados de confianza aumento el numero de puestos.

Este estatuto fue de observancia general para todas las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios, así como para todos los trabajadores al servicio de unos y otros.

De tal forma, que este último estatuto otorgaba al Estado el carácter de patrón en la relación de trabajo, pero no incluía otro tipo de trabajador que no fuera al servicio de los Poderes de la Unión, Distrito Federal y Territorios Federales, es decir, no incluía a los trabajadores de organismos descentralizados como lo hace la actual Ley Burocrática

Este estatuto del General Avila Camacho tuvo una vigencia aproximada de 22 años y dio paso a la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

8.- CREACIÓN Y DIVISIÓN DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL 1960.

Con la existencia del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión en 1938, surgió la necesidad de que la Constitución permitiera contemplar dentro del contenido de su Artículo 123, una parte relativa a los trabajadores al servicio del Estado, lo que tuvo como consecuencia que se adicionara el actual apartado B, por lo que en este sentido, la creación de dicho apartado provocó que el referido precepto constitucional tuviera que dividirse, para distinguir la aplicación de la norma entre el trabajo privado y el trabajo de carácter burocrático.

Ahora bien para notar el momento de esta adición vamos a citar las palabras del autor Manuel Mora Rocha quién sobre el particular comenta: “Por otro lado cabe hacer mención que el artículo 123 elaborado por el Congreso Constituyente, regía

inicialmente para los trabajadores contratados por particulares y no así a los trabajadores al servicio del Estado, razón por la cual, y a instancia del sector de empleados públicos, el Presidente López Mateos presentó a consideración del Congreso de la Unión, el proyecto de reforma constitucional correspondiente en el que además de elevar a rango constitucional el trabajo realizado por los servidores públicos, se definía la naturaleza del trabajo que se presta al Estado y el trabajo que se presta a los particulares, publicándose dichas reformas el día 15 de diciembre de 1960 y quedando consagrado el derecho del trabajo en su totalidad en el Artículo 123.

“Así cuando este precepto constitucional dividido desde entonces en dos apartados: El A denominado entre los obreros, jornaleros, domésticos y artesanos y de una manera general, y sobre todo contrato de trabajo, y el B Denominado entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal, y sus trabajadores... Como ya se ha mencionado en páginas anteriores fue hasta el año de 1960 la creación del apartado B del artículo 123 constitucional, dando lugar a que tres años más tarde, en diciembre de 1963 se expidiera su “ley reglamentaria”; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, homóloga a la del apartado A Ley Federal del Trabajo. Entrecorramos la Ley Reglamentaria, toda vez que para algunos doctrinólogos en materia de trabajo resulta impropio hablar de reglamentación por lo que resultaría más conveniente referirse a la ley o leyes constitucionales.”¹⁴

¹⁴ MORA ROCHA, MANUEL: “Elementos Prácticos del Derecho de Trabajo Burocrático”, 2ª edición, Editorial Pac., México, 1992, pág. 12, 15 y 23.

Como consecuencia del movimiento social burocrático, se va dando para nuestra Nación, la regla específica que ha de estar contenida, ahora desde el rango constitucional.

De ahí que el artículo 123 Constitucional se haya de afectar para adicionarse y dividirse logrando con esto, generar dos posibilidades diversas entre lo que es en sí la propia legislación privada, y por supuesto, una legislación burocrática.

Ahora bien, el hecho de que el régimen jurídico burocrático se estableciera desde el punto de vista Constitucional, tendría en sí la necesidad de establecer una legislación apropiada para aplicar dicho apartado B hacia lo que son en sí sus trabajadores.

Así, los empleados burocráticos, se beneficiaran por el contexto establecido en la Carta Magna.

Pues bien, al parecer dos fueron las circunstancias más importantes que se reconocían en el apartado B del artículo 123 Constitucional y que consistía en el derecho de huelga por un lado, y por otro la inamovilidad.

El autor Carlos Morales Paulin, cuando nos explica algunas circunstancias sobre este particular, nos dice lo siguiente: “Para comprobar el argumento que hemos venido sosteniendo, tengamos presente que el texto original del artículo 123 comenzaba señalando que: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas del Estado deberán expedir

leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes....

“Porqué, si el constituyente se inspiró en el trabajo obrero extendido los principios del artículo 123 a lo que fue el trabajo burocrático.

... Así , lo dicho no puede ser más revelador y revela los diversos principios que el artículo 123 extiende hacia los trabajadores del Estado. Lo anterior se demuestra contundentemente en dos hechos:

1.- Se reconoce el derecho de huelga para los trabajadores de los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

2.- Por la naturaleza de la Institución se excluyen de tal derecho, los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República por ser asimilados en el ejército nacional, declaración compatible con el fuero militar del artículo 13 Constitucional.

Si existieran algunas reservas sobre nuestras argumentaciones, tengamos presente que la fracción que nos ocupa le fue retirado las partes relativas al derecho de huelga de los trabajadores del Estado a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1938, mes y año en que fue publicado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Así se reglamentaba sobre los empleados públicos, pero se les retiraba de la Constitución para no volver sino hasta la adición del apartado B del artículo 123 en el año de 1960”¹⁵

¹⁵ MORALES PAULIN, CARLOS: “Derecho Burocrático”, Editorial Porrúa S.A., México, 1995 pág. 44 y 45.

En general la adición del apartado B del artículo 123 Constitucional en 1960, va a darnos el punto inicial para conocer el contexto jurídico, a través del cual se han de generar las diversas instituciones que rodean todo lo que es el Trabajo Burocrático.

De tal forma, que va a nacer en ese momento, una base en la cual se desglosara la nueva legislación que reglamenta la lucha de los trabajadores, y su posibilidad para lograr las normas que rijan la relación de trabajo con el Estado.

Así, con la idea de empleados se empezó a tener el concepto del servidor público y del funcionario.

Ya que con esta concepción comprendía a los trabajadores municipales, estatales y federales con lo que, el estatuto, tendría que fijar sus propios elementos a fin de que contemplara a todos y cada uno de los conceptos que la propia Constitución establecía y que inicialmente les otorgaba a todo lo que es el derecho laboral burocrático la posibilidad de contener una cierta garantía individual en donde sus derechos quedaran totalmente protegidos.

Lo dicho en el párrafo anterior tiene gran trascendencia, en virtud de que el hecho de que se haya logrado establecer la norma, desde un punto de vista constitucional, en lo que es el apartado B del artículo 123, esto definitivamente generará un derecho que más que ser una ley o una norma significa para el trabajador burocrático una garantía de seguridad jurídica, para que éste tenga un marco de protección directa a través del cual, sus derechos puedan estar debidamente protegidos.

Es de relevante importancia, establecer cuando menos un concepto de lo que la garantía individual, en virtud de que ese concepto se desprende de la naturaleza jurídica de todo lo que es en sí el derecho laboral burocrático, en virtud de estar contenido en una garantía individual desde 1960.

Así para conocer un concepto sobre el particular, vamos a utilizar las palabras del autor Ignacio Burgoa quien sobre la garantía individual, nos comenta lo siguiente, este concepto se forma según lo hemos explicado, mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

“1.- Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades, (sujetos pasivos).

2.- Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).

3.- Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistientes en respetar el consabido derecho y en observar y cumplir las condiciones de seguridad del mismo (objetos).

4.- Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente).¹⁶

La relación que se va a establecer desde el punto de vista legal, será una cierta relación de tipo constitucional, una relación que genera la garantía individual del

¹⁶ BURGOA, IGNACIO: “Las Garantías Individuales”, 26ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994 pág. 183.

trabajador, al cual se le otorga la seguridad jurídica fundamental de carácter constitucional.

Y, en este instante, se ha de desglosar la necesidad que aquel estatuto orgánico nacido para 1938, reestructurado para 1941, tuviese una nueva ideología, misma que ha de surgir para 1963.

De ahí que en la evolución del derecho laboral burocrático, las circunstancias se vayan planteando, en una forma sistemática, y básicamente a relación directa con la evolución también del derecho laboral privado.

De esta forma, si en términos generales en el siglo pasado existían privilegios para el empleado burócrata en el presente gracias a que el derecho laboral tuvo una aceleración en su desarrollo, pues éste logró mayores frutos que el propio derecho burocrático, y por tal motivo la necesidad de impulsar su desarrollo.

8.1. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. 1963.

La exigencia social para la creación de un nuevo estatuto, que se identificaría con los lineamientos constitucionales, fue requiriéndose con mayor existencia, para que este estuviese actualizado; de ahí que los diversos estatutos jurídicos tanto el del 38 como el del 41, quedaban obsoletos por las nuevas aplicaciones constitucionales del artículo 123 apartado B de 1960.

Es así, como para 1959 se empieza a generar la necesidad y los proyectos necesarios para que la nueva legislación pudiese tener una cierta vigencia.

El autor Miguel Cantón, cuando nos explica algunas circunstancias sobre el particular, eleva las consideraciones siguientes; “El 7 de diciembre de 1951 el Senado de la República recibió una iniciativa del presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios, en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa, se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado, no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquéllos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública no obstante esa diferencia, su trabajo también debe de ser tutelado, por lo que se estima necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

En la iniciativa en realidad se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que esta en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje aunque se dice a sí mismo que en el caso de los servidores del poder público federal será el pleno de la Suprema Corte de Justicia el que deba intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de justicia en el país.”¹⁷

Derivado por lo dicho del autor citado, vamos a encontrar la forma a través de la cual, los trabajadores al servicio del Estado, obtendrán el resultado directo a sus esfuerzos y a sus luchas.

De tal manera que nace con la idea constitucional, la necesidad de una propia ley reglamentaria a través de la cual, los diversos derechos ganados en el artículo 123 apartado B fueron reconocidos y extensivamente reglamentados en la nueva legislación.

Así tenemos, como el 8 de septiembre de 1960, la Cámara de Senadores o Cámara de origen, hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional sería aprobada para que el propio apartado B, pudiese existir y como consecuencia de esto, se estableciera la ley reglamentaria para diciembre de 1963.

De tal manera que se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

¹⁷ CANTON, MIGUEL: “Derecho del Trabajo Burocrático”, 2ª edición, Editorial Pac., México, 1991, pág. 82.

Esta legislación técnicamente superaba los lineamientos del artículo 123 constitucional, y todavía más, establecida en su Artículo 11, el hecho de que podría hacerse de aplicación suplementaria la propia Legislación Federal de Trabajo, esto es, que lo no previsto en la propia legislación, entonces tendría que aplicarse supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, y los demás ordenamientos de tipo civil federal, las leyes del orden común, la costumbre usos y los principios generales de derecho y la equidad.

Con esto, se cierra uno de los capítulos más interesantes de la lucha laboral burocrática, la cual como hemos visto, no se dio como un movimiento social revolucionario, sino más que nada, se dio como un movimiento interno de las dependencias, y en este orden, se genera en este instante la seguridad jurídica que plantea una esfera de protección hacia el individuo, para darle a este mismo, la posibilidad de un mejor desarrollo.

Ahora bien, para poder establecer una idea general de lo que es la seguridad jurídica, ya que la hemos estado utilizando continuamente, vamos a citar las palabras del autor Rafael Preciado Hernández, quién sobre el particular comenta; “La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que, si estos, llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel que

tiene la garantía que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia, regulares legítimos y conforme a la ley.”¹⁸

Con todo lo que hasta este momento hemos dicho, ya podemos establecer como se formó la seguridad jurídica en el derecho laboral burocrático, y basándose en la definición que el autor Rafael Preciado Hernández, nos acaba de decir, vamos a encontrar que esta definición va a revelar que el trabajador burocrático inicialmente tiene derechos que protegen a su persona, sus bienes y sus derechos de tipo laboral burocrático y que, en el momento en que algún derecho es infraccionado, la misma legislación y seguridad jurídica le proporcionan la vía jurisdiccional idónea para hacer valer sus derechos, esto es, le otorgue en principio el ejercicio de la acción a través de un tribunal en dónde se ha de constreñir la voluntad de aquel que no demuestre la razón para que cumpla con el derecho.

Dicho de otra manera, que el trabajador burocrático también tiene una cierta autoridad o imperio a través del cual puede hacer valer sus derechos, y pueda coaccionar a la autoridad a respetarlos.

Claro está que la propia autoridad también tiene el derecho, de que antes de que su situación jurídica pueda ser cambiada, este tenga que ser oído y eventualmente vencido en juicio.

¹⁸ PRECIADO HERNÁNDEZ, RAFAEL: “Lecciones de Filosofía del Derecho”, 20ª edición, Editorial Jus, México, 1989 pág. 233.

CAPÍTULO 2.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La idea general de lo que es la situación que prevalece del trabajador de confianza, dentro de lo que es la Ley Federal del Trabajo, es bastante diversa a la idea del trabajador de confianza, dentro de lo que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De ahí que ahora vayamos a utilizar otra idea diferente aunque no antagónica, como es la circunstancia que prevalece en el derecho laboral privado.

Ahí observaremos la naturaleza del derecho y como se ha de reglamentar la situación del trabajador de confianza.

1.- CONCEPTO

Para partir y establecer un concepto valedero, es necesario tomar en cuenta la función del trabajador de confianza, sin lugar a dudas este elemento es.á más que nada identificado con lo que es su función, con lo que es la representación patronal, con lo que es la confianza del patrón hacia una persona para que éste ejecute actos propios del patrón.

Ahora bien a fin de tener un concepto doctrinal valedero que nos ayude a explicar estas circunstancias, vamos a citar las palabras del autor Euquerio Guerrero, quién sobre el particular comenta: “Al llegar a este punto, conviene estudiar la posición

de un grupo muy importante de trabajadores de una empresa, conocidos como el nombre de empleados de confianza. A diferencia del sistema establecido por la anterior Ley Federal del Trabajo, en la que se deducía indirectamente la definición que hubiera de darse a estos trabajadores, la nueva ley prefirió abordar abiertamente el caso, sosteniéndose en la exposición de motivos que el concepto de trabajador de confianza tenía gran importancia para la administración de la empresa y que, en lugar de establecer una lista de los puestos que típicamente deben de considerarse de esta naturaleza, disponía también que podía incluirse otros por razón de analogía se tomo en cuenta, por una parte los elementos que ofrecieron los artículos 48 y 126 fracción X de la ley derogada, así como la tesis sostenida por la doctrina y por la jurisprudencia entonces se redactó el actual artículo 9º que nos dice que la categoría de trabajadores de confianza, depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto. Enseguida, establece las características de las funciones de confianza como son: “dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tenga carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”¹⁹

Las posibilidades y circunstancias que rodean el contexto establecido dentro de la legislación, solamente aducen al desarrollo de las funciones, en ningún momento se hace una especificación clara de lo que se debe de entender por el trabajador de confianza. De ahí que en una forma amplia vayamos a encontrar que este concepto, básicamente, deberá sobrevenir directamente de lo que es en sí el trabajo y la función que desempeña dentro de la empresa.

¹⁹ GUERRERO, EUQUERIO: “Manual del Derecho del Trabajo”, 17ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990 pág. 43.

Por esta razón, es indispensable también hablar sobre el concepto de trabajador, a fin de evaluar correctamente, cuales tendrían que ser los resultados del concepto que buscamos.

Para esto vamos a citar las palabras de Roberto Baez Martínez, quién sobre el particular nos comenta: "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal y subordinado, para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada oficio o profesión.

La categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto; son funciones de confianza, las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."²⁰

Nótese como las consideraciones y la naturaleza jurídica del trabajador de confianza, simple y sencillamente revisten una circunstancia bastante especial, revisten en sí, aquel servicio que se presta en forma personal, inicialmente, el que se presta por una persona a otra persona, llamada patrón.

Ese servicio tiene que ir dirigido a los intereses indispensables del patrón.

²⁰ BAEZ MARTÍNEZ, ROBERTO: "Principios Básicos del Derecho del Trabajo", 2ª edición, Editorial Pac., México, 1994, pág. 28.

De tal manera que la subordinación es la característica principal en la relación de trabajo, en el que se presta un servicio personal y además subordinado, a los intereses del patron.

La subordinación, es en sí el concepto típico básico en donde se establece completamente la relación de trabajo, es en sí, la idea básica a través de la cual, se ha de llevar a cabo el trabajo, esto es, bajo la dirección y la subordinación del patrón.

Pero existen diversas circunstancias a través de las cuales, el patrón no puede desempeñar directamente esa función, y es entonces, cuando delega esas funciones a los trabajadores de confianza.

Ahora bien, para entender correctamente estas circunstancias es necesario hablar un poco más sobre de esa dirección del patrón sobre el trabajo.

Y para esto vamos a tomar las palabras de Francisco Ramírez Fonseca quién sobre el particular nos comenta; “La nota que distingue la relación laboral de cualquier otra relación de trabajo es la subordinación, entendiéndolo por subordinación, el deber de obediencia por parte de los trabajadores y el poder de mandar por parte de los patrones. Es por ello que la fracción III del artículo que analizamos, consigna la obligación de los trabajadores de desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo. El incumplimiento de esta obligación constituye una falta de probidad de los

trabajadores. suficiente para generar el derecho del patrón para rescindir el contrato individual del trabajo sin su responsabilidad.”²¹

Las consecuencias que acarrearán la transcripción hecha, van a darnos la fórmula clásica en la que se basa la idea de la relación laboral, la subordinación, la dirección del patrón sobre el trabajo, la obligación del trabajador de obedecer las órdenes del patrón, son básicas para que la propia relación laboral pueda darse sin problemas.

Es aquí, en dónde la representatividad y el principio de representación, es la función principal de aquel trabajador, que extendiendo la personalidad jurídica del patrón y representa sus intereses en la relación laboral.

De tal manera, que a pesar de esto, sigue existiendo en sí, ese servicio personal subordinado entre el propio trabajador de confianza y el patrón, esto es, sigue existiendo la subordinación de aquel que representa al patrón, y lo asiste en las actividades en que este no pueda estar presente.

De ahí, que otro de los conceptos que necesitamos desglosar es el concepto de la representatividad.

Sobre de este, el autor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, nos comenta lo siguiente: “Se puede definir a la representación, como la facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre o por cuenta de otra. Es una institución jurídica

²¹ RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. “Obligaciones y Derechos de Patrones y Trabajadores”, 2ª edición, Editorial Pac., México, 1990, pág. 141.

muy antigua, su utilidad esta fuera de duda, pues permite actuar a una persona, simultáneamente y en lugares distintos, produciendo el milagro jurídico de la multiplicidad en la unidad. A través de ella se obtiene una doble ventaja: Por parte del representado, se da la ubiuidad por la utilización de la habilidad ajena para los propios negocios; y por otra parte del representante, en caso de la representación legal de activar la capacidad de ejercicio de quien la tiene limitada.

“La representación normalmente se estudia dentro del derecho privado, concretamente en los negocios jurídicos, cuando en realidad es más amplia ya que se extiende en el derecho privado en la familia, sucesiones concurso y demás; en el derecho Público, en el procesal, el constitucional, en el administrativo, etc.”²²

“La extensión de la personalidad jurídica del patrón, en el concepto de representación, se evidencia completamente, esto es, que en el concepto que integra esa prestación del servicio personal y además subordinado encuentra una característica fundamental, como es ese poder y mandato de representar los intereses directos del patrón frente a su derecho y posibilidad de establecerle al trabajador, las direcciones propias de su mandato y de su orden, para que este preste el servicio en los términos que al propio patrón le convenga.

A pesar de esto, es necesario considerar que seguimos estando frente a un desplazamiento de energía en beneficio de otra persona, y por eso, todavía debemos de

²² PEREZ FERNÁNDEZ, DEL CASTILLO: “Representación Poder Mandato”, 9ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1996 pág. 3.

considerar la idea de que el trabajador de confianza, no deja de ser un empleado como cualquier otro, pero sigue siendo y teniendo el concepto de empleado.

2.- SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Desde un punto de vista general, los diversos lineamientos jurídicos van fijando un punto de concreto a través del cual las funciones y circunstancias específicas, se establecen.

De lo anterior, vamos a observar como la propia Ley Federal del Trabajo, en el momento en que establece los conceptos del trabajo de confianza, lo hace en el artículo 9 de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 9.- La categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto.

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

En la actualidad, en virtud de que las empresas ha tratado de eludir continuamente la relación laboral, en ocasiones el puesto de confianza se le otorga como título a cualquier puesto y la propia trabajadora o secretaria tiene por fuerza que

considerarse, como la función que esta presta, en relación directa con el servicio patronal.

De ahí, que respecto a la función desempeñada, el trabajo de confianza solamente permite cuatro situaciones directas, como es la dirección, la inspección, vigilancia y fiscalización.

De estas funciones el autor Raúl Avendaño López, nos habla diciendo: “Los puestos de dirección: en éstos, la función que a de realizar es de actuación, o de ejecución de acciones que han de darle vida y existencia a la empresa, y que están dirigidas para obtener el éxito del empresario o patrón. Consisten en hacer que todos los miembros del grupo o de la empresa se propongan lograr el objetivo que el patrón persigue de acuerdo con los planes y la organización hecha por los directivos, de hecho en la dirección la función es ejecutiva de actuación y consiste en vigilar, que todos los planes y organización establecidos, los llevan a cabo los subordinados o trabajadores en beneficio del empresario o patrón... Un control administrativo, que retroalimenta la planeación evaluando el desempeño del trabajo en pro de los planes establecidos; así es a través de la supervisión de este tipo de controles, se intenta determinar lo que está haciendo esto es evaluar el desempeño, y detectar si es necesario aplicar medidas correctivas de manera que el desempeño este de acuerdo con los planes establecidos por la empresa. De ahí, que cada nivel jerárquico debe establecer el control necesario para asegurar el control de mando de todo el cuerpo administrativo en consecuencia como una persona con cierto mando, con cierta posibilidad de evaluación e información a la dirección va a cumplir una función dentro de la empresa a efecto de que los planes y programas puedan aplicarse y evaluarse y lograr tener mayores elementos que

permita una superación en la misma planeación... Los supervisores que en un momento determinado evalúan el trabajo, o de alguna manera lo han de presionar, para que realice el desempeño de la labor, de acuerdo con los planes de la propia empresa... Por lo que se refiere a la vigilancia estará encausada a guardar la seguridad de la empresa o establecimiento, para el fin de que tanto la maquinaria como materias primas, sean debidamente aprovechados en el sistema de producción. En términos generales la actividad de vigilancia se encargará del cuidado y atención de la seguridad que debe de existir en el establecimiento... El concepto de la función fiscalización, evidentemente se identificará con la contabilidad de la empresa, y el ente administrativo encargado de calcular y liquidar los impuestos públicos así, a través de la fiscalización se realice un examen de control que ha de ayudarle a los gerentes y directores, a orientarse sobre el curso que siguen sus negocios mediante datos contables y estadísticos...²³

Todos y cada uno de las funciones que se han de realizar, deberán contener la posibilidad de esa representatividad que surge directamente por parte del patrón.

El dirigir la empresa, el establecer los sistemas de supervisión de vigilancia y de fiscalización depende claramente de una administración a través de la cua., se logra la optimización de recursos y por supuesto, la producción en serie y la utilidad que el propio patrón ha fijado en la inversión que se ha propuesto.

Así tenemos como la propia legislación fija reglas específicas por medio de las cuales, la función de dirección, esa circunstancia de orden que se da al principio de

²³ AVENDAÑO LÓPEZ, RAUL EDUARDO: "Conozca Sus Derechos Laborales Número 2", Editorial Pac. S.A., México, 1995. pág. 26 a 31.

subordinación del trabajador, estará ligada al planteamiento general de la empresa; esto es a los planes que la propia empresa se haya fijado en su producción y ventas.

Por otro lado, es necesario aplicar una supervisión para que el trabajo se lleve a cabo de acuerdo con los sistemas establecidos, una supervisión y evaluación en el desempeño del trabajo, una supervisión en la utilización de los recursos materiales, una supervisión en el control de calidad y una supervisión en los medios de venta y mercadología.

De esta forma, la función de vigilancia y seguridad es otro de los elementos principales que el propio patrón esta interesado en que se respete la vigilancia en cuanto a la salud, a la seguridad de los trabajadores, en cuanto que no exista el robo de materiales o de los productos de la producción, es en sí los objetivos directos que se han de perseguir en virtud de la función de vigilancia y por último, el concepto de fiscalización, esto básicamente se refiere al manejo del dinero de la entrada de la salida del capital y todo lo que se refiere a cuestiones de nóminas, impuestos, y de más circunstancias que son propias de la empresa para que ésta pueda realizar su producción.

Por tal motivo, estas son las bases planteadas por la propia legislación, esa es la situación jurídica en funciones que la propia legislación establece, de tal manera que ese es el parámetro de la función de confianza desde el punto de vista de la Ley Federal del Trabajo, situación que es en si basada en la función no en la calidad o puesto que se le otorgue en nóminas a una cierta actividad que pueda ser más que nada de base.

3.- LA JURISPRUDENCIA EN TORNO A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Vamos ahora a analizar principalmente tres jurisprudencias que nos han parecido relevantes e interesantes.

No sin antes decir que todo puesto de confianza o la categoría del trabajador de confianza dentro de lo que es la legislación laboral privada, debe de tener una identificación en cuanto a función específica y esto es en sí, la norma que prevalece y que le da la categoría de confianza.

Así vamos a pasar a delimitar las siguientes jurisprudencias, que de alguna manera, nos revelan una mejor calidad en lo que es el trabajo de confianza y podremos estar en aptitud de establecer su naturaleza.

“TRABAJADORES DE CONFIANZA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ES LA QUE DETERMINA QUIENES SON.-

Para que un empleado se estime como de confianza no basta que así se establezca en el contrato colectivo de trabajo, porque el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, señala expresamente quienes deben de considerarse como tales y tratándose de un precepto de un orden público, sólo los que en él precisados tienen tal carácter y aún cuando se pacte en contravención a dicho precepto, este no pierde su valor y toda

contravención en contrario debe de tenerse como no puesta. (Amparo Directo 7671/1964. Industrias de Yaqui S.A. de C.V.)”²⁴

Existen en la Ley Federal del Trabajo varios casos que dentro de la relación del trabajo no producen efectos legales, como es la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignadas en las normas de trabajo, un ejemplo claro lo vamos a encontrar en las indemnizaciones que establecen el pago de tres meses de sueldo y los salarios caídos o vencidos, que significa que aun cuando el trabajador renuncie a ese derecho, ya sea en forma escrita o verbal, dicho acto se considera como nulo de pleno derecho y por ende no produciría efecto legal alguno.

Lo mismo pasa con la nomenclatura de lo que es el trabajador de confianza, ya que este definitivamente no puede quedar englobado al arbitrio de las partes, no puede quedar supeditado a lo que el patrón diga ordene y mande, ni tampoco que se incluya en él lo que es el contrato colectivo de trabajo, esto es, que la legislación con su contenido eminentemente de derecho social protege la negociación social colectiva de trabajo y además, hace que los diversos lineamientos de la ley deban de ser respetados necesariamente en dicha negociación.

De ahí que si en algún momento se acepta la idea de lo que es el trabajador de confianza en la negociación, sencillamente quedare sin efecto dicha cláusula, toda vez que el trabajador de confianza solamente puede estar deducido por la legislación.

²⁴ RAMOS, EUSEBIO Y TAPIA, ORTEGA, ANA MARÍA, Ley Federal del Trabajo Comentada, 8ª edición, Editorial Sista, México, 1996 pág. 16.

Otra jurisprudencia que podemos citar, es la siguiente:

“CONFIANZA TRABAJADORES DETERMINADOS EN CONTRATOS COLECTIVOS.- El simple hecho de mencionarse una categoría como empleo de confianza, en un contrato colectivo, no es bastante para que así se acepte definitivamente, sino que habrá que analizar las peculiaridades del cargo para afirmar su naturaleza. (Tribunal Colegiado del Tercer Circuito)”²⁵

La jurisprudencia citada, también establece una circunstancia eminentemente parecida a lo que hemos dicho de la jurisprudencia anterior, de tal naturaleza, que la subsistencia en lo que es en sí la naturaleza del trabajo de confianza, pues simplemente quedará relegada a lo que es la propia autoridad, haciendo la aclaración en el sentido de que los derechos que pudieran ganarse en un contrato colectivo de trabajo, sencillamente ya no podrán ser retirados, esto es, que si logran derechos en la negociación colectiva estos son válidos, pero si en un momento determinado se pierden derechos, entonces estos no tienen una cierta validez legal cuando son prestaciones inferiores a las de la ley.

Así tenemos como el artículo 364 de la propia Ley Federal del Trabajo, establece lo siguiente: **“El contrato colectivo no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en los contratos vigentes en la empresa o establecimiento.”**

²⁵ JURISPRUDENCIA A 1990, Libro 4º Cuarta sala y sala auxiliar, ediciones Mayo 1991. Pág. 71..

Nótese como la idea generalizada de la legislación, es una protección sistemática al trabajador, sin duda esta protección se extiende incluso a lo que es el contrato colectivo de trabajo, y por supuesto, el hecho de que se establezca la categoría de confianza en el contrato, esto hace que definitivamente dicha categoría deba de estar totalmente enlazada al lineamiento legal.

Otra jurisprudencia, que también es parecida y se refiere al contrato colectivo del trabajo es la siguiente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA, CUANDO EL PATRÓN HACE USO DE LA FACULTAD DE SELECCIÓN, NO VIOLA EL CONTRATO COLECTIVO.- Establecido conforme a un contrato colectivo que el puesto reclamado es de confianza y que a la empresa corresponde elegir a la persona que considere idónea para ocuparlo, resulta incongruente estudiar los derechos preferenciales escalafonarios o aplicar éstos, y siendo así resulta que el actor carece de acción para reclamar derechos preferenciales escalafonarios en relación a un puesto de confianza. (AMPARO DIRECTO 210/87).”²⁶

El trabajo de confianza o bien la confianza, va a estar totalmente identificado con la función; de tal manera, que las circunstancias básicas que rodean al concepto de confianza, no pueden ser sujetas a negociaciones jurídicas, pero, en un momento determinado si se puede establecer un enlistado del puesto de confianza en el contrato

²⁶ RAMOS, EUSEBIO Y TAPIA ORTEGA, ANA ROSA: Obcit. Pág. 16.

colectivo de trabajo, pero este enlistado necesariamente, se debe identificar a los lineamientos legales, no puede ir más allá de lo que la propia legislación atiende y dice.

Por lo anterior que el trabajador de confianza, puede ser electo y seleccionado por el propio patrón: esto definitivamente es viable y además es un derecho de este, para que la persona que lo vaya a hacer asistir y representar, deba de tener su absoluta confianza, y ser una persona allegada a él; y no que el sindicato trate de entregarle a una persona a la cuál se le han de otorgar facultades y decisiones de confianza.

Ahora bien otra jurisprudencia que podemos anotar, es la que se refiere a la jubilación de los trabajadores de confianza, dicha jurisprudencia dice a la letra:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA JUBILACIONES DE LOS.- Si se jubila un trabajador de confianza aplicándole cláusulas del contrato colectivo de trabajo, éstas deben de tomarse en consideración: íntegramente tanto en lo que beneficie como en lo que pudiera perjudicar al trabajador, con tanta mayor razón si en el convenio celebrado en el mismo, se estipula la aplicación del referido contrato colectivo (sex:a época V parte)²⁷

La confianza y su naturaleza jurídica, realmente encuentran una trascendencia que les permite obtener un derecho aún sin ser considerados de base, esto es, que si en el contrato colectivo de trabajo se le agregan derechos a los trabajadores de confianza, estos fácilmente pueden beneficiarse, y siguiendo la regla en la aplicación de normas o

²⁷ JURISPRUDENCIA LABORAL 1917-1990 México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editora del Abogado, Tomo I 1991, pág. 289.

prestaciones que beneficien pueden aplicarse, entonces, el propio trabajador de confianza podrá en ese momento lograr mayores beneficios para su parte.

Claro esta, que el hecho de ser considerado como de confianza, también tiene sus bemoles, y esto es en sí, la oportunidad y facilidad del patrón de retirarle la confianza, y por consecuencia, liquidarle y rescindirle el Contrato al Trabajador.

Dicho de otra manera, que el hecho de ser un trabajador de confianza va a constituir una causal más de despido, independientemente de las que plantea el propio Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, todavía si se le retira la confianza al trabajador, pueda ser una causal de retiro sin responsabilidad para el patrón.

Con lo anterior, empezamos a observar que los lineamientos jurídicos básicos de lo que es el trabajo de confianza, tienen en sí la posibilidad de prestaciones superiores, pero por el otro lado, no tienen una gran estabilidad en el empleo debido a lo delicado de su función.

Es necesario siempre recordar la función cuando se habla de trabajador de confianza, toda vez que es la función que protege la ley.

Así, y en términos generales, en este capítulo hemos podido observar como los trabajadores de confianza en la Ley Federal del Trabajo, tienen su propia reglamentación, y esta básicamente, estará más enfocada a la función del empleo y la protección de la planta industrial.

Dicho de otra forma, que en lo que es el trabajo privado se protege la función de dirección, supervisión, fiscalización y vigilancia, como una de las funciones a través de las cuales la propia empresa logra la obtención de resultados y utilidades, que es el fin y objetivo de la inversión del capital, y por lo tanto, la legislación protege de cierta manera esa disposición, estableciéndole al trabajo de confianza parámetros especiales sobre los cuales ha de regirse dicho trabajo.

CAPÍTULO 3.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Hasta este momento, hemos observado que los trabajadores burocráticos a través de la historia han sido debidamente considerados y además en algunas ocasiones privilegiados.

Sin duda, en el momento en que toda esa agrupación laboral de tipo privado empieza a gestar sus propias luchas, dejan bastante atrás esos privilegios que el trabajador burocrático tenía, y ahora, el trabajador privado, ha de ser considerado el privilegiado.

Esto hace que se inicie ahora la lucha laboral que fructifica para 1960, y con esto, todavía no se tenga en sí una clara y eficiente legislación que definitivamente haga que el empleado laboral burocrático deba de ser considerado como un trabajador de la categoría y de la situación en derechos que un trabajador privado; al grado, de que hay autores que aseguran que el trabajador burocrático en cuanto a su legislación, es considerado como un trabajador de segunda.

De ahí, que en esta parte de nuestro trabajo, vamos a tocar varios conceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los que observaremos como esta propia legislación hace sus propias normas y conceptos en algunas ocasiones bastante distintos de los de la Ley Federal del Trabajo.

1.-LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LA LEY BUROCRÁTICA.

En lo que es el derecho laboral burocrático, la situación en cuanto a la relación laboral ha de darse en una forma bastante extraordinaria; lo anterior lo decimos, en virtud de que para el contexto de la ley del trabajo privado, sólo basta que se establezca un servicio del tipo personal y además subordinado a cambio de un salario, para que la relación de trabajo pueda darse y toda esa protección que la Ley Federal del Trabajo establece, pueda ser accesible a ese tipo de relación.

Pues bien, en lo que es el contexto del derecho administrativo y del trabajo laboral burocrático, sencillamente la relación de trabajo no podrá surgir sino hasta el momento en que se firma el llamado nombramiento.

Definitivamente, esta es una gran diferencia que obedece básicamente al principio de legalidad en el cual está basado el derecho administrativo, ya que la autoridad no puede ir más allá de lo que la ley le permite, y por estas razones, indispensablemente se debe de establecer un nombramiento para que el trabajador pueda estar legalmente ingresado a la nómina de la dependencia.

Para fundamentar lo que hasta este momento hemos dicho, vamos a citar las palabras del autor Nestor de Buen Lozano quién sobre el particular comenta lo siguiente: "La relación de trabajo puede nacer de un contrato, esto es, de un acuerdo de voluntades libremente alcanzado o puede tener otro origen. Así se establece en el artículo 20 de la Ley. En el primer tomo de esta obra ya analizamos el problema, desde el punto de vista de la Teoría General, tanto a propósito del acto jurídico laboral, como

del examen de la relación laboral, pero es conveniente ahondar un poco más sobre la cuestión... Al clasificar las relaciones jurídicas laborales extracontractuales, se sostiene que éstas pueden plantearse en las siguientes hipótesis:

a) La del funcionario de la Administración en que la relación del primero es relación extracontractual, pero de prestación de servicios por cuenta ajena, si bien el acto originario necesita del concurso del interesado, manifestado en su participación voluntaria en cualquiera de los sistemas de ingreso creadores de la relación con la Administración.

b) La designificación forzosa en que el trabajo ha de presentarse, también por cuenta ajena, y en contra de la voluntad del propio interesado, en atención a circunstancias especiales, excepcionales o no, si bien la naturaleza no libre de esta prestación, excluye su consideración dentro del régimen laboral.

c) Las relaciones que nacen, no del contrato de trabajo aún cuando constituya éste su razón de ser, sino de las obligaciones que se crean, para una o ambas partes, a consecuencia del mandato legal que, al imponer ciertos deberes y otorgar determinados derechos, fija los límites del vínculo establecido entre el empresario o trabajador y los órganos administrativos correspondientes.

d) Aquellas situaciones jurídicas que tienen su origen en una prestación de hecho, bien porque la realización del trabajo se verificó sin acuerdo, como consecuencia de un hecho del trabajador sin conocimiento del empresario y cuyos servicios conocidos fueron remunerados bien porque la nulidad originaria del

instrumento contractual, y el carácter del contrato de tracto sucesivo que el trabajador tiene, impiden retrotraer los efectos de la nulidad al momento mismo de la celebración, borrando las prestaciones realizadas, lo cual obliga a valorar jurídicamente las consecuencias de esas prestaciones.”²⁸

Nótese cómo las situaciones pueden variar en cuanto a lo que es la prestación del servicio, ya que desde el punto de vista administrativo, al desarrollarse un trabajo de confianza por representación patronal, se han de establecer también una relación de tipo de trabajo, pero ésta evidentemente, caerá dentro de otro plano jurídico como es la confianza que el patrón tiene para que se desarrolle dicho trabajo.

Por otro lado, en el momento en que se ofrece el servicio, si éste encuentra una cierta subordinación, esto es en la relación jurídica laboral de hecho, el servicio debe de estar subordinado y tiene que ir en dirección a las órdenes del patrón o de sus representantes.

Y además, hacerlo en los tiempos, formas, modos y calidad en que el propio patrón exige a través de las diversas instrucciones a las cuales se tiene que someter el trabajador.

Este es en sí el concepto de subordinación, de tal forma, que en el momento en que de hecho se preste un servicio personal de tipo subordinado, en ese momento, encontraremos que existirá una relación laboral entre el patrón y el trabajador, ya que

²⁸ BUEN LOZANO, NESTOR de: “Derecho del Trabajo”; 9ª edición, editorial Porrúa, S.A., México, 1992, pág. 43 y 45.

se está ofreciendo la energía de la persona en favor de los intereses de otra a cambio de un salario.

Pues bien, esta circunstancia no se da exactamente en la relación laboral burocrática, y mucho menos en el trabajo de confianza.

Sobre el particular, José Dávalos nos comenta: “Del análisis comparativo entre las reglamentaciones se observa, por lo que hace a su contenido, una gran disparidad en el trato que se da a los trabajadores de un Estado en comparación con las de otro. La desigualdad de derechos se agudiza cuando sometemos a comparación las disposiciones de algunas de las leyes del servicio civil, con las aplicables a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. El abismo se hace más grande cuando más antigua es la Ley del servicio civil que se compara... Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados en base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que se refiere a sus trabajadores. Los estados siempre conservarán la facultad originaria en materia de relaciones laborales con sus trabajadores; en ejercicio de la misma se expidieron desde hace 20 años, leyes del servicio civil. Más como es de suponerse, éstas y aún las expedidas más recientemente, estuvieron siempre por debajo de las condiciones que genera el artículo 123 Constitucional en el que, la relación de trabajo, se ofrece desde el momento en que se establece el servicio personal subordinado a cambio de un salario, mientras que, la relación de trabajo del estado y sus servidores,

simple y prácticamente surge de lo que es el nombramiento que se le otorga al puesto.”²⁹

La consecuencia que acarrea la idea de una legalidad en la administración pública, hace que la norma deba de ser bastante estricta; esto es, que definitivamente se establezca una regla específica concreta y clara, en la que se creo el puesto, se le permitan determinadas facultades y se le señalen sus obligaciones.

De ahí, que desde el punto de vista administrativo, se requiera indispensablemente del nombramiento para desarrollar la función de trabajador de base, ahora bien, para el trabajador de confianza esto resulta mucho más complicado, ya que a pesar de que su función inicia desde el nombramiento, de todos modos se debe de ceñir a reglamentos orgánicos como es el reglamento interno de la dependencia, la Ley Orgánica de la Administración, o bien diversos reglamentos, decretos, circulares y demás reglamentaciones, en los que se van fijando sus facultades y los límites de la misma.

Lo anterior, nos obliga a establecer cuando menos una definición de lo que es el derecho administrativo, y el grado en que el Estado, debe necesariamente acoplarse al principio de legalidad, que establece que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Así, para encontrar una definición de lo que es en sí el derecho administrativo, vamos a citar las palabras del autor Gabino Fraga quien sobre el particular nos comenta

²⁹ DÁVALOS, JOSÉ: “Derecho del Trabajo”; 4ª edición, editorial Porrúa S.A., México, 1992 pág. 451 y 453.

lo siguiente: "Como el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término, en qué consiste la actividad estatal; en segundo lugar, cuáles son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercer y último lugar, cuál es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

La actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales"³⁰

Definitivamente la relación laboral se da basándose en el nombramiento, mismo en el que se han de establecer los servicios que deba prestar el trabajador y por esa misma razón, tiene delimitadas sus actividades dentro de la Administración Pública, y por tal motivo, en ocasiones dicho trabajador no aceptara desempeñar otro tipo de trabajo, sino solo aquel que su propio nombramiento le establece.

De ahí, la rigidez en el nombramiento del personal, y los límites de la relación de trabajo en la legislación burocrática.

A mayor abundancia, tenemos como el personal de confianza, llega a tener todavía otro tipo de conceptos que debe de respetar, que debe de evaluar como son las leyes orgánicas y los reglamentos internos, leyes, decretos y demás circunstancias que

³⁰ FRAGA, GABINO: "Derecho Administrativo"; 33ª edición, editorial Porrúa S.A., México, 1994 pág. 13.

fijan la actividad y facultades para cada uno de los puestos de confianza dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.- CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En realidad, todo lo que es el concepto de servidor público, va a identificarse totalmente con todas y cada una de las personas que prestan sus servicios al Estado.

Pero, en términos generales, los servidores publicos seran aquellos que se encuentran contemplados en el parrafo primero y tercero del Artículo 108 de nuestra Constitucion, mismos a que hace referencia el Artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conforme al Artículo 110 de nuestra Carta Magna a los servidores publicos se les sujeta a circunstancias de juicio político, debido a la función que se le ha encargado en virtud de que básicamente son representantes de la comunidad en su conjunto.

Así, independientemente de los gobernadores de los Estados, vamos a encontrar que serán servidores públicos los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador del General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del

Distrito Federal, el Consejo Presidente, los Consejos Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución...

El servidor público tendrá como una de sus principales obligaciones, las de cumplir con lo que la legislación le ordena.

Esto es, que llegado el momento, un gobernador de Estado, o bien algún otro servidor público contemplado por el artículo 110 de la propia Constitución, deberán indispensablemente, de sujetarse a lo que la legislación establece, esto es, que deberán de llevar a cabo el principio de legalidad en cada una de sus Dependencias.

Por otro lado, la ley otorga a los servidores públicos facultades de decisión o ejecución del derecho, convirtiéndolos en autoridad, tanto al gobernador como al policía municipal.

Tenemos que dentro de lo que es todo ese servicio público de administración pública existirán diversos puestos, en los que no obstante su nivel dentro del catálogo de puestos de la dependencia, serán autoridades que ejerzan la Ley.

A éstos, desde el punto de vista administrativo, se deriva el concepto de autoridad.

De éste, el autor Miguel Acosta Romero, nos comenta lo siguiente: "Autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o algunas de ellas por separado; es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa..."³¹

Así tenemos servidores públicos, que no obstante ocupar un puesto diferente a aquellos que requieren de mayor responsabilidad, tiene derivado por la ley calidad de ser un órgano que decide el derecho o bien lo ejecuta.

Así por ejemplo, tenemos al Agente del Ministerio Público que llena totalmente este concepto, o bien al Juez, que definitivamente decide el derecho controvertido entre las partes.

³¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL: "Teoría General del Derecho Administrativo"; 9ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990 pág. 632.

Y por otro lado, tenemos el contenido de la ejecución de la ley, desde el punto de vista generalizado, como bien pudiese ser la Policía Judicial a la cual la propia Ley Orgánica le encarga la necesidad de ejecutar diversas órdenes que la autoridad ordenadora decreta.

Por lo anterior, dentro de la amplia gama del servidor público, en una forma general, vamos a encontrar que conforme a las facultades que le son conferidas por la ley, tendran diversas responsabilidades y conforme a estas se debiera definir la naturaleza del trabajador y en consecuencia podran decidir el derecho o bien ejecutarlo.

Ahora bien, es indispensable, subrayar que estos servidores públicos, deben invariablemente respetar el principio de legalidad, esto es, que deben de respetar estrictamente lo que la ley les ordena ya que de lo contrario, pudiera incurrir en responsabilidad.

De tal forma, que para poder evidenciar esta circunstancia, va a citar el Artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual dice a la letra: **“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a la sanción que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:**

Fracción I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión...”

Tanto el concepto de servidor público como el de autoridad, deben de ceñirse estrictamente a lo que la ley les ordena, deben de ceñirse invariablemente al principio de legalidad.

Pero hasta este momento, hemos estado hablando de principio de legalidad y no lo hemos definido, este principio de legalidad básicamente se encuentra concentrado en el artículo 16 Constitucional, dicho artículo 16 comenta en su primer párrafo lo siguiente: **“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.”**

Este principio de legalidad, es la situación más exclusiva y suprema que la legislación trata de prevenir a través de crear el marco jurídico en donde la seguridad jurídica ofrecida al ciudadano va a poder darse en un plano de justicia.

Así, hemos visto cómo el concepto de autoridad deberá venir derivado invariablemente de la ley, en este caso de una ley orgánica.

Luego, en el momento en que ejecuta actos ya sea internos de organización o administración estos deben guiarse a través de memorándums, y cuando ejercita actos en contra de los ciudadanos, también tienen que ser en forma escrita.

Ahora bien, dos son los puntos principales que este acto debe conllevar, que se funde y se motive.

Así, esa fundamentación debe de estar o encontrar en la ley, la base a través de la cual puede ejercitarse la ley.

Ahora bien, para explicar estos conceptos, el autor Ignacio Burgoa, nos dice: "La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional; deben basarse en una disposición normativa general, es decir que ésta prevea la situación concreta para lo cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite... La motivación de la causa legal del procedimiento indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley."³²

³² BURGOA, IGNACIO; "Las Garantías Individuales"; 26ª edición, editorial Porrúa S.A., México, 1994, pág. 602 y 604.

Tanto lo que es el servidor público, como la autoridad pública, su función está determinada por la ley, tienen poderes de decisión del derecho, o bien de ejecutar el derecho, y por otro lado, la situación es bastante especial porque dentro estos servidores van a encontrar el principio de representatividad del pueblo.

Así, la situación en cuestión de servidores públicos se abre aún más al sólo concepto del trabajador de confianza, ya que desde un plano generalizado partimos del servidor público, en donde vamos a encontrar a dicho trabajador de confianza y a los considerados de base; y todavía después de esta nomenclatura, en la actualidad vamos a encontrar trabajadores interinos, sustitutos, eventuales y también para tiempo y obra determinada.

Así, la relación del trabajo burocrático, estará totalmente inmersa a los lineamientos de la ley, a los lineamientos de la seguridad jurídica y a los lineamientos de la función del principio de legalidad, en virtud de que se debe de satisfacer inicialmente lo que la ley dice para poder ejercitar un acto administrativo total.

3.- TRABAJADORES DE CONFIANZA.

La clasificación que la propia legislación hace de lo que son los trabajadores de confianza, va a estar inmersa directamente a la función que dicho trabajo realice.

Es muy importante, en este momento decir que el servidor público, la autoridad pública, tiene la alta responsabilidad de decidir el derecho, pero para poderlo llevar a cabo, deslinda dicha responsabilidad delegando funciones a otro tipo de personas, como es el trabajador de confianza.

Tenemos en este momento, como el trabajador de confianza no va a llenar el concepto de lo que es el servidor público que ejecutan acciones que requieren de mayor responsabilidad, ni tendrá el principio de representatividad popular, ni mucho menos podrá decidir o ejecutar el derecho, sino que dicho trabajador de confianza, es el trabajador operativo que ejecuta las acciones que se desprenden de las facultades de los mencionados servidores públicos, de las autoridades públicas y van a realizar operaciones propias de fiscalización y control de la actividad gubernamental.

Ahora bien, a pesar de que el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es bastante extenso, consideramos indispensable transcribirlo, para poder empezar a criticar las diversas partes que contiene:

“Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

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

FRACCIÓN II.- En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñe funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

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

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

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub auditores generales; así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñen tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

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

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

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

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; secretarios, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.

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

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los agentes de la Policía Judicial y los miembros de la Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la federación para el personal docente de la secretaría de Educación Pública.

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

FRACCIÓN III.- En el poder legislativo: “En la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, la Dirección General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

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

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

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

La clasificación que la propia legislación hace; es bastante exhaustiva y trata de ser muy desglosada, si en este momento recordamos la clasificación que hicimos en el

inciso anterior, veremos que aquellos servidores públicos y los señalados en el numeral anterior que desempeñan puestos de dirección, vigilancia, inspección, fiscalización, manejo de fondos, auditoría, control interno, almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría y consultoría, así como todos y cada uno de aquellos cargos que estén íntimamente ligados con el ejercicio del poder de decidir o de ejecutar el derecho, serán considerados como de confianza.

Sin duda, dentro de lo que son los servidores públicos de la administración pública, vamos a encontrar en éstos, situaciones bastante delicadas como es en sí la responsabilidad que acarrea el prestar este tipo de servicios.

Así tenemos, cómo la idea generalizada respecto de lo que es el servidor público, está bastante desglosada en los términos del artículo 5° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así, es necesario agregar a ésta concepción, la idea que el derecho administrativo tiene de lo que es el servidor público, esto con el fin de proponer una cierta compactación en el diverso desglose que hace el Artículo 5° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así, vamos a ocupar las palabras de Jorge Olivera Toro quien sobre el particular nos comenta lo siguiente: "Funcionario, en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el estado realiza su actividad. Funcionario administrativo es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su

finalidad... es necesario examinar diversas doctrinas respecto de la caracterización del empleado y funcionario de la administración pública:

1.- La escuela francesa del servicio público hace girar la determinación del concepto de funcionario en torno a ese elemento... En la tesis de Duguit el Estado se forma por la oposición de gobernantes y gobernados y engloba dentro de los primeros, o sea en los gobernantes a los agentes propiamente dichos. Los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizada según su propia voluntad individual y el derecho...

2.- En la doctrina general italiana, el funcionario es órgano sinónimo de oficio y en nuestro estudio especial, se distinguen oficios públicos y oficios principales, auxiliares; en donde se representa la voluntad del ente público y se concretizan sus tareas administrativas.

3.- La doctrina alemana no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado. Supone, para el personal de la administración, la existencia de un contrato en el que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento de particular para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.

4.- En México existe una verdadera anarquía terminológica en su legislación y conceptos variables que definitivamente desglosan el concepto hacia diversas funciones públicas.

“El estado, en ejercicio de la soberanía, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocando a su personal, y por lo tanto a

suprimir y a crear empleados públicos... esa facultad, con la cual el estado puede arreglar su organización, debe ejercitarse sin ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los servidores del estado respecto de sus derechos y en todo caso, a tomar providencias legales para remediar que aquellos no se ocasionen.

“Respecto de la organización del personal administrativo nuestra legislación considera varios casos:

a) Libre nombramiento y renovación de funcionarios y empleados superiores que no provienen de elección popular.

b) Señalamientos de condiciones para el desempeño de la función, tal como un plazo en el ejercicio de la misma y, finalmente.

c) Inamovilidad, en la cual para la separación del servicio se requiere alguna de las causas especiales de remoción que señala la ley por medio de un procedimiento jurisdiccional ante el tribunal de conciliación y arbitraje...”³³

Es notable como desde el punto de vista administrativo, las cosas parecen ser más sencillas que desde el punto de vista laboral.

Tenemos cómo el funcionario público, el medio funcionario, la autoridad pública y el empleado público, pues simple y sencillamente están compactados dentro de lo que son los servidores al servicio del estado desde el punto de vista del derecho administrativo.

³³ OLIVERA TORO, JORGE “Manual de Derecho Administrativo”, 5ª edición, editorial Porrúa S.A., México, 1988 pág. 339 a 356.

Pero, el desglose que ejecuta el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es bastante extenso, y además como se ha visto, está totalmente desglosado sobre la base de los Poderes de la Unión, esto es, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial

Lo que nos hace pensar que la legislación trata de ser más precisa en cuanto a sus conceptos, pero consideramos que el derecho administrativo también es simple, generalizado y puede ocuparse su concepto para delimitar la idea de lo que es en sí, el trabajador de confianza en la Legislación Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.- TRABAJADORES DE BASE.

La legislación resuelve rápidamente el problema, al establecer en su artículo 6° que son trabajadores de base los que no están incluidos en la enumeración que hace el artículo 5°, y por ello van a ser inamovibles. Incluso agrega la ley que los dé nuevo ingreso, no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.

Así, vamos a encontrar en este momento, una situación bastante simple que genera la propia legislación laboral burocrática, y, desde el punto de vista general, se ha de poder establecer cómo la clasificación de base, debe invariablemente de tener un nombramiento definitivo, ya que de lo anterior, no podrá considerarse como de base.

A mayor abundancia, y a pesar de que la legislación establece que después de 6 meses puede lograr la base, esto no sucede así, ya que eso está sujeto a disposiciones

eminentemente presupuestarias, que deben de satisfacerse antes de poder pensar en otorgar o establecer la base a una persona que entra a prestar sus servicios a la Administración Pública Federal, Local o Municipal.

Ahora bien, para abundar sobre el particular y tener un cierto concepto que lo distinga del personal de confianza, va a citar las palabras del autor Manuel Mora Rocha, quien sobre el particular considera: “En el artículo 6 de la Ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado se limita a decir que son trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior, y por ello serán inamovibles.- Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicio... La redacción de este precepto resulta a nuestro criterio incompleto por confuso, ya que si bien es cierto que los trabajadores de base son inamovibles también lo es que esta inamovilidad va a ser relativa o sujeta al tipo de nombramiento o designación que se de al trabajador, como por ejemplo un trabajador con un nombramiento para obra determinada, será inamovible por el tiempo que dure la obra determinada que señale su nombramiento. Asimismo, reiteramos que la intención del legislador al señalar que serán inamovibles lo hace con el afán de distinguirle del empleado de confianza que no podrá tener inamovilidad... Para clasificar al trabajador de base, podemos hacerlo de la siguiente manera:

- 1.- De lista de raya, trabajadores temporales consignados en:
 - a) Obra determinada.
 - b) Tiempo fijo o supernumerarios.
- 2.- Nombramiento.
 - a) Definitivo o numerario.
 - b) Interino.

- c) Provisional.
- d) Por tiempo fijo.
- e) Por obra determinada.

Atendiendo al sentido gramatical de los términos de trabajador temporal tiempo fijo provisional y hasta interino, pueden resultar sinónimos en el empleo que ocupen, es decir que ninguno de ellos es definitivo. Por lo que consideramos que esta clasificación puede obedecer en cierto modo a necesidades y razones presupuestales para el pago de remuneraciones a este personal.”³⁴

Conforme a lo dicho por el autor citado, las circunstancias van esclareciéndose por sí mismas, vamos encontrando que en cada una de éstas, la idea sobre el trabajador de base, va a consistir en darle una cierta seguridad jurídica mucho mayor que la del trabajador de confianza.

Ahora bien, un elemento que ha estado continuamente citándose a lo largo de nuestro trabajo, es el concepto de la seguridad jurídica, pero hasta el momento, no hemos hecho una definición correcta de la misma.

Ha llegado el momento, de establecer la idea de la seguridad jurídica y cómo el legislador, trata de ofrecerle una mayor seguridad jurídica al trabajador de base que al de confianza, en virtud de la gran diferencia en el salario, y de los diversos grupos

³⁴ MORA ROCHA, MANUEL: “Elementos Prácticos del Derecho Burocrático”; 2ª edición, editorial Pac., México, 1992 pág. 36 a 38.

políticos que se forman y se van desarrollando, y que por sí solos abandonan ciertos puestos para llegar a otros.

Pero el trabajador de base, aquel trabajador que hace la carrera civil, pues simple y sencillamente sólo puede esperar el llamado escalafón, el cual definitivamente ya no funciona a pesar de que esta en la ley.

Así, esto forma un marco jurídico que proporciona la seguridad jurídica a las personas, y por tales razones, sería conveniente establecer ciertas definiciones para ello.

Como consecuencia de lo anterior, va a tomar las palabras de Rafael Preciado Hernández, quien en el momento en que nos habla sobre la seguridad jurídica, nos dice lo siguiente: “La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y, por consecuencia, regulares, legítimos y conforme a la ley.”³⁵

Para poder hacer una diferencia, en cuanto a lo que es en sí la seguridad jurídica, es necesario tomar en cuenta los postulados políticos de la Administración Pública.

³⁵ PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL; “Lecciones de Filosofía del Derecho”; XXIª edición, editorial Jus, México, 1990 pág. 233.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Así vamos a encontrar, cómo en términos generales, el hecho de que se formen grupos políticos que administran o llevan a cabo la administración pública, y que algunas veces son Diputados, otras Senadores, otros Secretarios de Estado, en otro período se convierten en Embajadores y en otro periodo están en otro puesto más, esto hace que este tipo de trabajadores no puedan tener un carácter de base, y sean considerandos funcionarios públicos, en virtud de la alta responsabilidad que lleva su cargo.

De tal manera, que lo conveniente en forma particular, es darles un régimen más especial a este tipo de personas, y por tal motivo, se puede pensar en que desde un punto de vista de la seguridad jurídica laboral, se le tiene que ofrecer una mejor garantía al servidor público, bajo la óptica de que éste va a ser o a consistir la infraestructura de la dependencia, que en un momento entrará bajo la dirección de una persona que se ha estado moviendo en diversos puestos a través de su vida.

De ahí, que la naturaleza jurídica de lo que es en sí el trabajador de confianza, estará más identificada con circunstancias políticas que de trabajo, esto es más que nada por lo que deben de ser considerados como administradores públicos de las ciudades, que como simples servidores públicos que definitivamente, serán aquellos que están inmersos en continuo dentro de una sola dependencia, y por lo tanto, requieren de una mayor seguridad jurídica, para lograr una compensación equilibrada en sus compensaciones, seguridad social y estabilidad en su trabajo.

CAPÍTULO 4.- IMPORTANCIA, CAUSAS Y EFECTOS PARA EXISTENCIA DE UN ESTATUTO QUE NORME LAS RELACIONES LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Estamos llegando al final de nuestro estudio y sería conveniente, en este momento, hacer un análisis del resumen de lo que hasta este momento hemos podido decir.

Inicialmente en el capítulo primero, veíamos como en los antecedentes de nuestro país la situación de la burocracia era un trabajo eminentemente privilegiado, era un trabajo de alta dignidad y de gran nobleza.

Vimos también como en el momento en que se empieza a gestar un mayor desarrollo de la lucha laboral de los trabajadores de la iniciativa privada, en ese momento logran mayores beneficios de estructura de seguridad jurídica para su trabajo, lo que hace que el derecho laboral burocrático quede atrás en comparación con los beneficios consagrados en la Ley Federal del Trabajo.

Es por eso que se inicia una lucha que fructifica en los años de 1960 y 1963, en los que se empiezan a establecer estatutos especiales para los trabajadores al servicio del Estado.

Es aquí, en donde se puede pensar el porqué del estatuto especial, si en ambos casos, esto es si en el trabajo privado y en el trabajo público se desarrolla una cierta energía en beneficio de otra persona, el porqué de la especialidad.

Pues bien, podemos decir que en el sector privado la búsqueda de utilidades monetarias y económicas, es el principal objetivo del empresario, mientras que, en lo que es el sistema administrativo público, lo que se busca es brindar un servicio público a la ciudadanía; y los administradores, tratan de buscar una cierta estabilidad en los puestos que van ocupando continuamente.

Es así, como dentro de lo que es la situación política partidista, se van estableciendo cuadros y grupos de administradores, que están integrados y que pasan de una dependencia a otra en forma integrada.

Dejando todos los puestos a otro grupo integrado que viene a administrar.

De ahí, que el puesto de confianza depende mas de la actividad política del líder, que de la efectividad de la propia administración.

Luego, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el momento en que contempla la idea del trabajador de confianza, establece circunstancias que definitivamente son trascendentales para su estudio, ya que la sujeta claramente y en forma exclusiva a situaciones de la actividad que se desarrolla dentro de la Administración Pública; dicho de otra manera; lo importante, es la actividad que desarrolla y conforme a esta, la designación de su puesto.

Así, bajo esta óptica, vamos ahora a analizar algunos conceptos a través de los cuales, se han de fijar los diversos lineamientos del trabajador de confianza burocrático.

1.- SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Habíamos dicho ya en el inciso 3 del capítulo tercero, cual tendría que ser las funciones que deban de ser consideradas como de confianza; pues bien, es el momento de conceptualizarlas y establecer la situación jurídica del trabajador de confianza en relación con la seguridad jurídica, que pueda tener, tanto en la estabilidad en el empleo como en la prestación de un servicio administrativo a la luz del derecho administrativo.

Así, tomando las palabras del autor Armando Gómez Montero, vamos a decir lo siguiente: "De una manera general y dentro del contexto del derecho del trabajo, entendemos como empleados de confianza, aquellas personas a través de las cuales el patrón maneja la empresa o centro de trabajo delegando autoridad, asignándoles puestos de dirección con atribuciones de inspección, vigilancia y fiscalización en la administración y relaciones tanto internas como externas de ese centro de trabajo. Será entonces, quienes por razón de funciones tengan a su cargo la marcha y destino de la empresa, así como también, los que debido a sus funciones estuvieron al tanto de asuntos confidenciales y reservados.

"En la Administración Pública y para los efectos de nuestra materia, serán los funcionarios y empleados que desempeñan las funciones mencionadas en los párrafos anteriores, previstas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

del Estado, así como quienes tengan acceso a información confidencial y/o los puestos que así lo considere el catálogo general de puestos del Gobierno Federal; aunque si bien es cierto, que la propuesta que hiciéramos en nuestros primeros trabajos, pudo haber resultado demasiado drástica en el sentido de que se considerase en el renglón de empleados de confianza únicamente al funcionario público, en el mismo medio se puede considerar, la postura asumida para determinar quienes son empleados de confianza, delegando dicha tarea a quienes elabora el catálogo general de puestos del gobierno y tabulador de sueldos correspondientes, fundándose en los últimos párrafos de la fracción segunda del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.³⁶

Es bastante óptima la visión que se tiene de un trabajador de confianza en el ámbito burocrático, ya que en este, el puesto de dirección no solamente le da el don de mando, sino también la posibilidad del manejo del presupuesto, que es ahí en donde puede recabar mayores intereses en su situación.

Tal vez sea por eso, que la propia legislación descuida el marco jurídico de este tipo de funcionarios; pero es necesario decir que no todo empleado de confianza, tiene la posibilidad directa del manejo del presupuesto, sino que hay empleados de confianza como es la ayudantía y secretarios particulares, que definitivamente no tienen acceso, pero que, están considerados como de confianza y por tal motivo, requieren de una cierta legislación, en virtud de que esta normativa jurídica excluye de su ámbito al trabajador de confianza.

³⁶ GÓMEZ MONTERO, ARMANDO: "Apuntes de Derecho del Trabajo"; Sin editorial, 1994, pág. 347.

Así tenemos como el Artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dice a la letra:

“Artículo 8°.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el Artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la Secretaría 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 prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

Incluso aquellos trabajadores que prestan su servicio a través de un contrato civil y esten sujetos al pago de honorarios, están excluidos de la legislación laboral.

Es bastante drástico lo contemplado en el Artículo 8° del citado ordenamiento, ya que establece sin duda una falta de protección jurídica para los trabajadores de confianza, aun para aquellos que prestan sus servicios bajo contratos de carácter civil o mediante el pago de honorarios.

Sin duda, esta exclusión específica, pudiese interpretarse como una falta de norma jurídica y con ello la posibilidad de aplicar supletoriamente, el Artículo 11 de esa legislación, que a la letra dice:

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

Nótese, como el artículo dice en lo no previsto, pero definitivamente si se previene que el trabajador de confianza y el trabajador que está sujeto a honorarios quedan excluidos tajantemente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto provoca problemas técnicos jurídicos fundamentales, para poder establecer una regla a través de la cual pueda guiarse la relación laboral.

De lo anterior, se pudiese pensar que la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo puede hacerse, pero esto no es así, ya que existe una regla especial que prevalece sobre la general e incluso el Artículo 11 de la legislación señalada así lo establece, en lo no previsto dice; esto quiere decir que si no hubiese estado previsto el Artículo 8º, entonces si pudiésemos pensar en una aplicación supletoria, pero lo cierto es que no es posible, porque quedan excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que siguiendo la regla de que la disposición especial prevalece sobre la general, entonces quedarían excluidos de toda ley, excepto claro esta, del ordenamiento constitucional.

Esta reglamentación sobre la especialidad de la ley, la encontramos en el segundo párrafo del Artículo 6º del Código Penal, el cual dice: “cuando una misma

materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general”

Las reglas especiales previstas en el Artículo 8° deben de prevalecer sobre las generales, así todos y cada uno de los elementos legales que se van fijando, definitivamente producirán circunstancias trascendentales que hacen que la única legislación que pueda aplicarse al trabajo de confianza burocrático, sea el contenido del Artículo 123 Constitucional en su apartado B, y esto, exclusivamente en lo que se refiere a trabajadores que no estén previstos en la fracción XIII, XIII bis y XIV de dicho ordenamiento, mismas que dicen a la letra.

“ARTÍCULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social del para el trabajo, conforme a la ley.

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

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

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

El estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f de la fracción XI de ese apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

FRACCIÓN XIII bis. El Banco Central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

FRACCIÓN XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que lo desempeñan disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.”

La protección jurídica del trabajador de confianza, la tendrá únicamente en sus garantías individuales que prevalece en el apartado B del Artículo 123 Constitucional, ya que no es posible aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, dado que existe una regla especial sobre la exclusión que previene el Artículo 8° de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

Es así, como los problemas técnicos saltan a la vista, y por esta razón, se hace de gran importancia y además indispensable, el establecer un estatuto que regule las circunstancias en la relación del trabajo burocrático.

De esta forma, consideramos que la hipótesis que hemos prevenido en nuestro tema de tesis, tiene una buena sustentación, misma que elevaremos después de analizar alguna jurisprudencia, y al final, estar en aptitud de establecer la necesidad de un estatuto jurídico en favor de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

2.- LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

En esta parte de nuestro trabajo, vamos a citar algunas jurisprudencias relativas a la calidad del trabajador de confianza burocrático, y de estas, iremos analizando la manera interpretativa, a través de la cual se va fijando el puesto de confianza.

“EMPLEADOS DE CONFIANZA.- 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, están al margen de los derechos y prerrogativas que el estatuto otorga a todos los empleados de base. (Laudo expediente N° 425/61. Pablo Castillo Cervera vs Secretario de Gobernación)”³⁷

La exclusión que hace la Legislación Federal del Trabajo Burocrático en el Artículo 8° del que ya hemos hablado especialmente en el inciso 3 del capítulo tercero y en el inciso anterior, va a realizar un marco jurídico a través del cual la exclusión del empleado de confianza está fuera de la protección que brinda la referida ley.

³⁷ MORA ROCHA, MANUEL: “Op. Cit”. Pág. 32”.

Ahora bien, la siguiente jurisprudencia trata de elevar ciertas propuestas de protección al decir:

“EMPLEADO DE CONFIANZA.- El principio general que rige al estatuto jurídico, es que los trabajadores al servicio del Estado, deben ser protegidos por el mismo, de manera que los empleos de confianza que están fuera de su protección constituyen la excepción dentro del principio general y consiguientemente los preceptos que determinen cuales empleos de confianza son limitativos, en tal virtud, para que un empleo deba de catalogarse como tal, debe de estar perfectamente determinado en dichos preceptos con la designación que los presupuestos de egresos y las leyes y reglamentos que rijan cada dependencia le hayan dado, pues de lo contrario deben de estimarse como de base. (Ejecutorias: informe de labores del tribunal de arbitraje)”³⁸

Es notable como las circunstancias van tratando de llevar a cabo una cierta protección al trabajo de confianza, de hecho, según la jurisprudencia citada, vamos a encontrar cómo ese principio de legalidad debe de estar totalmente vaciado y respetado en el contexto de lo que es el otorgamiento del nombramiento al empleado de confianza.

³⁸ JURISPRUDENCIA A 1990, México, ediciones Mayo, Suprema Corte de Justicia, cuarta sala y sala auxiliar, 1991, pág. 109.

De tal manera que se consideraran puestos de confianza los que establezcan las categorías que señala el Artículo 5º de la Ley Federal Burocrática establece, mismo que le otorgara las facultades que en cada caso corresponda por lo que si no recae en este supuesto sera considerado un trabajador de base.

Ahora bien, la siguiente jurisprudencia, también nos da luces sobre el particular y nos amplía el criterio al establecer cómo los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pueden un momento derivado hacer que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esté autorizado para intervenir en sus controversias.

Así, vamos a citar la siguiente Jurisprudencia:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del estado, el tribunal federal de conciliación y arbitraje no puede negarse a estimarlas aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal (Quinta época)”³⁹

Con la intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se trata de llenar el hueco que es el motivo de la hipótesis de nuestro trabajo y es el hecho de que

³⁹ Idem. Pág. 284.

en problemas laborales, el trabajador de confianza va a quedar necesariamente fuera de lo que es en sí la protección que la ley le debe y le puede otorgar.

Así, uno de los conceptos nuevos que empezamos a desarrollar en este momento, sería el del estado de indefensión.

Por supuesto, que el principio de legalidad que establece que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le autoriza, también se encuentra inmerso en este, la facultad y posibilidad de audiencia, esto es, como garantía constitucional vamos a encontrar en el Artículo 14 de nuestra Carta Magna principalmente, en el segundo párrafo, lo siguiente: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

La consecuencia derivada de la garantía establecida, es de gran trascendencia, y la idea de la defensa, como una situación de garantía constitucional, simple y sencillamente no la encontramos implícita en lo que es la ley burocrática, esto es, que definitivamente la posibilidad de audiencia que como garantía genera la propia Constitución, en el caso de los trabajadores de confianza para el servicio del Estado, simplemente no la hemos de encontrar.

El autor Raúl Eduardo Avendaño López, en el momento en que nos habla sobre este tipo de garantía, dice lo siguiente: “Hemos llegado a un punto medular de que la seguridad jurídica es en su conjunto, como es el hecho de que el pacto social la regla

entre gobernado y gobernante, será en que antes de que nuestra situación jurídica sea cambiada, tengamos que ser oídos en juicio en donde se respete toda posibilidad de defensa. De tal forma que la verdadera protección que ha de proporcionar el segundo párrafo del artículo 14, es esa necesidad de defendernos en contra de las acusaciones, ataques, imposiciones administrativas y otras circunstancias, con la excepción de las cargas fiscales.

Los bienes que la sociedad le interesa que tengan la protección debida, serán la vida, de la persona, su libertad, sus propiedades, posesiones y en general su patrimonio, así como también sus derechos, en tal forma que para que éstos pudieran ser afectados, se ha de requerir siempre que se solicite tal afectación a ese fuero jurisdiccional de los jueces, para que éstos llamen a aquél a quien le pretende afectar alguno de sus bienes, a fin y efecto de que lo defienda y establezca las justificaciones o las excepciones que ha tenido, para no respetar el derecho.”⁴⁰

La garantía de audiencia y de defensa, se ven totalmente nulificadas con el texto establecido en el Artículo 8º de la Ley Burocrática, y no es subsanada en ningún momento, aplicando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

De tal naturaleza, de que el hecho de que en algunas ocasiones exista una competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos laborales, esto no quiere decir, que dicha competencia se deriva de la ley, sino básicamente del Artículo 123 apartado B, como una fórmula a través de la cual se

⁴⁰ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO: “Constitución Explicada para Alumnos de Secundaria, Preparatoria y Pueblo en General”; 1ª edición, editorial Pac, México, 1995, pág. 93 y 94.

subsana la deficiencia y para que los trabajadores de confianza, puedan tener en sí ciertos medios de defensa en donde se les respete su garantía de audiencia.

Así tenemos como la siguiente Jurisprudencia, a pesar de que su contenido es extenso, nos interesa citarla, ya que en ésta se revelan diversos elementos que fundamentan lo que hemos dicho hasta este momento.

Dicha Jurisprudencia dice:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA; COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al estado, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del apartado B del artículo 123 Constitucional, que entró en vigor a partir del 6 de diciembre de 1960. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: b) entre los poderes de la unión, el gobierno del distrito federal y sus trabajadores. El susodicho apartado B, contiene las normas básicas aplicables a la relación de trabajo de todas las personas que presten su servicio a las diferentes dependencias que integran el gobierno federal, con la única excepción contenida en la fracción

XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita, estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado B, y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la carta magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran

designados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de conciliación y arbitraje integrado según lo previene la ley reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el poder judicial de la federación y sus servidores, que serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los poderes de la unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente constitucionalmente para dirimir, dichos conflictos ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción (6ª Epoca, 5ª parte)⁴¹

Las circunstancias que la propia jurisprudencia establece, no pueden ser más fehacientes, hasta este momento, hemos podido sostener la idea en el sentido de que el trabajador de confianza que presta sus servicios al Estado, definitivamente queda excluido tanto de lo que es la Ley Burocrática como la propia Ley Federal del Trabajo,

⁴¹JURISPRUDENCIA 1990, Op. Cit. Pág. 285 y 286.

no hay una estricta aplicación supletoria ya que la exclusión es expresa, y una ley especial, siempre prevalece sobre una general.

De ahí, que siguiendo lo que hasta este momento hemos estudiado y de conformidad con la última jurisprudencia citada, resulta evidente que el único marco jurídico que existe para los trabajadores de confianza, es en sí, el ordenamiento constitucional.

3.- LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO JURÍDICO EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Derivado de lo que hasta este momento hemos podido decir, consideramos que se ha demostrado cómo el trabajador de confianza que presta sus servicios al Estado, simple y sencillamente no tiene un marco jurídico que pueda proteger su relación laboral.

Quedó claro cómo la idea jurisprudencial y la situación legal conllevan a la idea de que el único marco jurídico aplicable para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, son los lineamientos del apartado B del artículo 123 Constitucional; y la autoridad competente para aplicarlo será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De lo anterior, que los trabajadores de confianza van a tener un marco jurídico de tipo constitucional, pero en ningún momento de tipo reglamentario, es por esta razón, por las que es necesario considerar que cuando menos, para que el trabajador de

confianza al servicio del Estado pueda iniciar su lucha por obtener un cierto marco jurídico y que quede perfectamente establecido, sería conveniente cuando menos elevar una propuesta en el sentido de establecer una reforma al apartado B del artículo 123 Constitucional en su fracción XIV, el cual habla claramente de los trabajadores de confianza.

Dicha propuesta podría quedar en los siguientes términos:

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

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

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

Fracción XIV.- La ley determinará los cargos que son considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

“En este tipo de trabajo de confianza, el marco jurídico fundamental será el establecido por las presentes bases, estableciéndose una ley reglamentaria sobre el particular la cual en ningún momento contravendrá a las disposiciones establecidas en el Apartado B, a las establecidas por la propia Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, y por supuesto, a las de la Ley Federal del Trabajo.”

Con esta sola propuesta, vamos ya a empezar a tener una posibilidad de fincar un criterio definido, en el que la autoridad que lleva a cabo los recursos humanos de la dependencias, esté debidamente consciente de los alcances y límites de los derechos de los trabajadores de confianza.

Y por otro lado, se empieza a generar algo más específico para este tipo de trabajadores, y con esto, se crea ya una base de interpretación, que ha suscitado el Artículo 8° y el 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así, con esta propuesta sencilla, podemos iniciar ya una serie de reglamentos que partan del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, para empezar a reglamentar y a normar un marco jurídico que definitivamente satisfaga los intereses del trabajador de confianza.

De ahí, que la elevación de la propuesta para crear un Estatuto que norme las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza, es perfectamente viable, claro está, que la intención de este trabajo no es en sí establecer las normas de este estatuto, sino simple y sencillamente se ha demostrado la necesidad de dicha propuesta para crearlo, mismo que deberá tener como base el apartado B del Artículo 123 Constitucional.

CONCLUSIONES

1.- Desde el punto de vista histórico, la situación del trabajo burocrático ha sido bastante privilegiada; en las diversas culturas, aquellos que han servido al poder público o a la administración pública, han encontrado una cierta estabilidad en su empleo con diversas prestaciones e incluso ciertas garantías.

2.- Con el devenir de los años y en los avances de la lucha laboral privada, éstos últimos logran crear un marco jurídico vital que definitivamente reglamentara la relación y los colocara en una posición de verdadera dignidad.

3.- En el momento en que la lucha laboral privada logra frutos estableciendo normas que protegen la prestación de dicho servicio, en ese instante, el trabajador burocrático queda un poco relegado de los avances de la lucha de los trabajadores, ya que estos adquieren varios derechos que el trabajador burocrático, aún a pesar de estar considerado como un trabajador privilegiado, no los tenía.

4.- Es en ese momento, cuando la lucha laboral burocrática inicia sus trámites para lograr allegarse de derechos, situación que fructifica para 1960 y 1963, fechas en que nace el apartado B del artículo 123 Constitucional y la Ley Reglamentaria del mismo, respectivamente.

5.- Hay autores y algunos criterios que en la actualidad consideran al trabajador burocrático, como un trabajador de segunda, ya que no tiene en sí toda esa amplia gama de protección en el trabajo, como la podría tener un trabajador de la empresa

privada; lo anterior, en virtud de que en el momento en que quisiera hacer valer sus derechos, va a encontrar que los bienes del Estado son inembargables y que la coercibilidad en el derecho laboral burocrático, no se alcanza con la perfección de lo que es el derecho laboral federal.

6.- Por otro lado, el empleado burocrático estará sujeto más que nada a circunstancias de derecho administrativo, en cuanto a la prestación de su servicio y el establecimiento de la relación laboral exclusivamente sobre la base de un nombramiento; y no a un servicio personal subordinado como, sucede en el derecho laboral federal.

7.- Los criterios actuales se declinan a favor de que la Ley Federal del Trabajo, sea tanto para los trabajadores al servicio del Estado, como para los trabajadores al servicio de la empresa privada.

8.- Sin lugar a dudas la seguridad jurídica que proporcionaría la ley, definitivamente tendría mayores alcances si se ocupa para todo ese gremio la Ley Federal del Trabajo, pero esta es una lucha que apenas tiene sus intereses; y que a futuro podría resultar.

9.- Ahora bien, los lineamientos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado especialmente en el Artículo 8º, hacen que el trabajador de confianza catalogado específicamente en el Artículo 5º de esa ley, simplemente quede excluido de toda legislación laboral, con excepción de sus garantías individuales establecidas en Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

10.- Si tomamos la idea expresada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que previenen los artículos 5º, 8º y 11, vamos a encontrar que ese trabajo de inspección, de vigilancia, de fiscalización, de almacenamiento, de control y de más que señala el Artículo 5º, son puestos que ameritan una cierta confianza para el manejo del patrimonio del contribuyente nacional; de tal naturaleza, que la filosofía jurídica del establecimiento de confianza, surge básicamente por el manejo de circunstancias de control en la Administración Pública.

Pero sigue siendo el desarrollo de una energía en favor de otra persona, sigue siendo un trabajo simple y sencillamente, sigue siendo el desplazamiento y la ocupación de horas a favor de otra persona ajena a cambio de un salario.

De tal naturaleza, que el hecho de que el Artículo 8º excluya al trabajador de confianza de la legislación, con esto se forma una regla especial que prevalece sobre la general, como es la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, esto es, que no porque la legislación excluya totalmente al trabajo de confianza del estatuto burocrático, no con esto, se va aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, no, ya que de lo contrario la propia legislación en el Artículo 8º lo hubiera establecido, lo que debe aplicarse única y exclusivamente es el marco jurídico establecido por nuestra Constitución en el Apartado B de su Artículo 123.

11.- Derivado de lo que es la ley, la jurisprudencia y por supuesto las garantías individuales, es indispensable afectar la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 Constitucional, tal y como quedó definido en el inciso 3 del capítulo Cuarto, a fin de

que se establezca de una vez, un criterio uniforme basado en la garantía Constitucional establecida en el artículo 123 Constitucional Apartado B, y a través de ésta, se logre ese cúmulo de seguridad jurídica laboral que requiere el empleado de confianza burocrático.

De tal forma, que si se afina afectándose dicha fracción XIV del apartado B del Artículo 123 Constitucional, se ha de lograr una mayor y mejor satisfacción de los intereses que son propios para la prosecución de la actividad de la Administración Pública.

12.- Derivado de lo que es el contexto del derecho administrativo, vamos a notar como la estructura que incluso se forma de la relación laboral, debe estar identificada con el principio de legalidad; esto es, que inicialmente toda relación de trabajo burocrático solamente puede empezar con un nombramiento, y por esta razón, el hecho de que se preste un servicio personal y además subordinado, no quiere decir con esto que exista ya la relación laboral, no; en el derecho federal burocrático se requiere invariablemente del nombramiento.

Esto nos demuestra como la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le autoriza y realizar las facultades que la ley le previene y no más, de ahí que se requiera inicialmente un nombramiento, el señalamiento específico de facultades y circunstancias bastante rígidas como el Derecho Administrativo establece.

13.- Estamos conscientes de que las finalidades entre lo que es el derecho federal burocrático y el privado son diferentes, mientras que en el primero se buscan servicios

públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas; en el segundo, se buscan utilidades, se resultados económicos inmediatos, de ahí, que no hay una estricta semejanza en lo que es el objetivo de cada una de las empresas; pero en donde si podemos estar seguros, tanto de lo que es la labor de los trabajadores de base, de los trabajadores de planta y de los trabajadores de confianza, es el hecho de que la persona tiene que desplazarse desde su domicilio hasta el lugar de trabajo y desarrollar una cierta energía y talento en beneficio, no de sus propios intereses, sino en beneficio de otra persona ajena, de tal manera que el trabajo se desarrolla y el desgaste de energía, sigue siendo semejante para ambos rubros de la actividad laboral.

14.- Con todo lo que hasta este momento hemos dicho y en relación directa a la creación de un Estatuto que Norme las Relaciones Laborales entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza, debemos decir que hemos demostrado claramente en la secuela de este trabajo de tesis, la necesidad de crear dicho estatuto para establecer un marco jurídico aplicable a los trabajadores de confianza burocráticos, por lo que es necesario que se fije esta idea en la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a fin de que se empiece a dar un estatuto específico, si no es que se establezca unicamente la existencia de una ley federal para todo tipo de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO MIGUEL: Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México, 1995.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo; 9ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1990.

AVENDAÑO LÓPEZ RAUL EDUARDO: Conozca sus Derechos Laborales Número 2, Editorial Pac. S.A., México, 1995, pág. 26 a 31.

AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO: Constitución Explicada para Alumnos de Secundaria, Preparatoria y Pueblo General; editorial Pac, México 1995.

BAES MARTÍNEZ ROBERTO: Principios Básicos del Derecho del Trabajo, 2ª edición, Editorial Pac., México, 1994.

BARRON DE MORAN CONCEPCIÓN: Historia de México; 20 edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.

BORREL NAVARRO MIGUEL: Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, 3ª edición, Editorial Pac., México, 1993.

BRAVO UGARTE JOSÉ: Compendio de Historia de México. 19ª edición, Editorial, Jus, México, 1992.

BUEN LOZANO, NESTOR, D: Derecho del Trabajo; 9ª edición, editorial Porrúa, S.A., México. 1992.

BURGOA IGNACIO: Las Garantías Individuales, 26ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México. 1994.

CANTON MIGUEL: Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª edición, Editorial Pac., México, 1991.

CUE CANOVAS AGUSTÍN. Historia Social y Económica de México, 4ª edición Editorial Trillas, México, 1990.

CUEVA MARIO DE LA: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 12ª edición. Tomo I. Editorial Porrúa S.A., México 1990.

DÁVALOS, JOSÉ: Derecho del Trabajo; 4ª edición, editorial Porrúa S.A., México, 1992.

ELIAS GUTIERREZ SERGIO Y RIVES ROBERTO: La Constitución Mexicana a Finales del Siglo XX, Sin Editorial, México, 1994.

FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 33ª edición, editorial Porrúa S.A., México, 1994.

GOMPEZ MONTERO, ARMANDO: Apuntes de Derecho del Trabajo; Sin editorial, 1994.

GUERRERO EUQUERIO: Manual del Derecho del Trabajo, 17ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.

KENNETH TURNER JOHN: México Bárbaro, 5ª edición, Editorial Costa Amic, México, 1990.

LARES TEODOSIO: Lecciones de Derecho Administrativo, 1ª Reimpresión Universidad Nacional Autónoma de México, México.

MORA ROCHA MANUEL: Elementos Prácticos del Derecho de Trabajo Burocrático; 2ª edición, Editorial Pac., México, 1992.

MORALES PAULIN, CARLOS: Derecho Burocrático, Editorial Porrúa S.A., México, 1995.

OLIVERA TORO, JORGE Manual de Derecho Administrativo, 5ª edición, editorial Porrúa S.A. México, 1988.

PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: Representación Poder Mandato, 9ª edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1996.

PRECIADO HERNÁNDEZ RAFAEL: Lecciones de Filosofía del Derecho, 20ª edición. Editorial Jus, México, 1989.

PRECIADO HERNÁNDEZ RAFAEL; "Lecciones de Filosofía del Derecho", XXIª edición, editorial Jus, México, 1990.

RAMIREZ FONSECA FRANCISCO; Obligaciones y Derechos de Patrones y Trabajadores, 2ª edición, Editorial Pac., México, 1990.

ROUAIX PASTOR: Génesis de los Artículos 127 Y 123 Constitucional, Partido Revolucionario Institucional, México,.

TENA RAMÍREZ FELIPE: Leyes Fundamentales de México 1808 – 1889, 15ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1989.

TRUEBA URBINA ALBERTO: Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS , Editorial Sista. 1997.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, México, ediciones Delma, 1997.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO México, Editorial Pac. 1997.

LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; Ediciones Delma, edición 1997.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, México, editorial, Sista, 1997.

JURISPRUDENCIA A 1990, Libro 4º Cuarta sala y sala auxiliar, ediciones Mayo 1991.

JURISPRUDENCIA A 1990, México, ediciones Mayo, Suprema Corte de Justicia, 4ª sala y sala auxiliar, 1991.

JURISPRUDENCIA LABORAL 1917-1990 México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editora del Abogado, Tomo I 1991.

JURISPRUDENCIA VISIBLE EN RAMOS EUSEBIO Y TAPIA ORTEGA, ANA MARÍA. LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMENTADA México, Editorial Sita, 8ª edición 1996.

JURISPRUDENCIA VISIBLE EN RAMOS EUSEBIO Y TAPIA ORTEGA, ANA MARIA. LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMENTADA México, Editorial Sita, 8ª edición 1996.