

620  
2ef

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



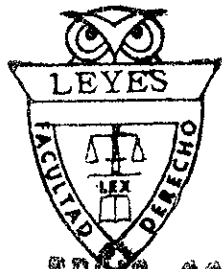
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS  
TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO  
DEL ESTADO.

TESIS PROFESIONAL

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



262359

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA.

1998.

TESIS CON  
SELLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

Esta tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, bajo la asesoría del LIC. JUAN PABLO MORÁN MARTÍNEZ.

**A MIS PADRES:** Consuelo y José Manuel (q. e. p. d.),

con amor y profundo agradecimiento.

**A MI ABUELA MATERNA:** Carlota Peña Velasco (q. e. p. d.),

con infinita gratitud.

**A MI ESPOSA ELOÍNA:** por su grandeza

como madre y mejor ser humano.

**A MIS HIJOS:** Irving, Carla Darinka,

Irma Yolanda y Carlos Alfonso.

**A MI HERMANO Y HERMANAS:**

M. C. D. Víctor Manuel, María del

Carmen, Irma, Concepción, Consuelo,

Guadalupe y Rosario.

**A RODOLFO INNGAIS GARCÍA,**

por su invaluable apoyo moral.

**UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO A:**

Lic. Norma Rojas Delgadillo

Ana María Rodríguez Serrano

Lic. Luz Elena Baca Santoyo

Lic. Miguel Ángel Ortega Morales

A todas aquéllas personas que de una  
forma u otra han contribuido a mi  
superación personal y profesional.

**Al Instituto Nacional de Bellas Artes y  
Literatura, a la Universidad Nacional  
Autónoma de México y a mi inolvidable  
Facultad de Derecho**

## ÍNDICE GENERAL

### INTRODUCCIÓN

Pág.

### CAPÍTULO PRIMERO: CONCEPTOS GENERALES

1.1. TRABAJO.....	1
1.2. RELACIÓN DE TRABAJO.....	3
1.3. CONTRATO DE TRABAJO.....	6
1.4. TRABAJADOR .....	8
1.4.1. TRABAJADOR DE CONFIANZA.....	11
1.5. PATRÓN.....	14
1.5.1. REPRESENTANTE DEL PATRÓN.....	16
1.6. ESTABILIDAD.....	18
1.7. CONFIANZA.....	22
1.8. NOMBRAMIENTO.....	23
1.9. FUNCIONARIO PÚBLICO.....	26
1.9.1. EMPLEADO PÚBLICO.....	28
1.10. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	29
1.11. BUROCRACIA.....	32

### CAPÍTULO SEGUNDO: CONTEXTO HISTÓRICO DEL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1.	EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1916-1917.....	34
2.2.	LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.....	42
2.3.	LA ACTUAL LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.....	46
2.4.	ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938 Y 1941.....	51
2.5.	LA NUEVA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.....	56

**CAPÍTULO TERCERO: NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES  
DE CONFIANZA DEL APARTADO "B"**

3.1.	ELEMENTOS DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA.....	62
3.2.	ELEMENTOS DEL ESTADO-PATRÓN.....	71
3.3.	ELEMENTOS DE LA RELACIÓN JURÍDICA LABORAL.....	72
3.4.	ELEMENTOS DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....	73
3.5.	ELEMENTOS DEL NOMBRAMIENTO.....	77
3.6.	SUBORDINACIÓN.....	79
3.7.	ELEMENTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....	82

**CAPÍTULO CUARTO: LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS  
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA**

4.1.	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....	93
------	-------------------------------	----

4.1.1. ESTABILIDAD ABSOLUTA.....	99
4.1.2. ESTABILIDA D RELATIVA.....	102
4.2. EL PROBLEMA DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO	
DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	105

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**



## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo trataremos por un lado, señalar que en la Administración Pública Federal un sector de trabajadores tienen nombramiento de confianza, sin embargo por la naturaleza de las funciones que realizan no figuran en el listado del artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también denominada Ley Burocrática, por tanto, el Estado, a través de los Titulares de las dependencias, debe otorgarles la basificación o inamovilidad en el empleo; por otro, es necesario se expida un ordenamiento legal específico para los trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado.

El desarrollo de la investigación del objeto de estudio de el rubro que nos ocupa, lo hemos realizado desde los siguientes aspectos:

**CONCEPTOS GENERALES:** Comprende las definiciones y o conceptos doctrinales de los términos, elementos o instituciones vinculadas al objeto de estudio, así como sus posibles denominaciones, de: Trabajo. Relación de trabajo. Contrato de trabajo. Trabajador. Trabajador de confianza. Representante del patrón. Estabilidad. Confianza. Nombramiento. Funcionario público. Empleado público. Administración pública. Y, Burocracia.

**CONTEXTO HISTÓRICO:** Retrospectiva de nuestra Historia Patria, destacando aquellos acontecimientos relevantes de la clase obrera y de los servidores del Estado en sus luchas por ver consagrados sus derechos en la actual Constitución. Dentro del marco histórico veremos: El Constituyente de Querétaro de 1916 - 1917. La Ley Federal del Trabajo de 1931. La actual Ley Federal del Trabajo de 1970. Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941. Y la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

**NATURALEZA JURÍDICA:** Este apartado contiene en orden jerárquico, la diversidad de ordenamientos que regulan la materia u objeto de estudio de esta tesis. Así, fundamentaremos con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en la Ley Federal del Trabajo: Elementos del trabajador de confianza. Elementos del patrón. Elementos de la relación jurídico laboral. Elementos de la estabilidad en el empleo. Elementos del nombramiento. De la Subordinación. Y los elementos de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

**PLANTEAMIENTOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN:** Se establecen los lineamientos de cómo debe ser mejorada la operación, uso y funcionamiento del objeto de estudio analizado: Estabilidad en el empleo.

Estabilidad absoluta. Estabilidad relativa. Y el problema de la inestabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1.1. TRABAJO.

El origen etimológico de la palabra trabajo proviene del latín trabs, trabis, que significa traba (agarrar o enlazar); toda vez que el trabajo se traduce en una traba para los individuos porque siempre lleva implícito un determinado esfuerzo.

A nuestro juicio, uno de los factores que más relevancia tiene en la felicidad del individuo es, sin duda alguna, el relativo a su actividad diaria; en primer lugar, porque es satisfactorio adecuar el trabajo a las inclinaciones naturales y después, porque del trabajo se obtienen satisfacciones que, como la honra, la fama y el dinero, todos buscamos en mayor o menor medida.

En consecuencia, cuando el trabajo constituye un medio para la obtención de esos valores y un fin al mismo tiempo, se está en el mejor camino para alcanzar de la mejor manera posible la felicidad. Felicidad que se ve proyectada en el núcleo familiar.

El Diccionario Enciclopédico Ilustrado, en una de sus acepciones nos da la definición de trabajo: "Esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza, extrayéndola o transformándola".<sup>1</sup>

De conformidad con el artículo 8º, párrafo segundo, de la actual Ley Federal del Trabajo, el cual considera al trabajo como "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

De los anteriores conceptos se desprende que:

- a) Todo trabajo requiere de un esfuerzo de quien lo ejecuta;
- b) Tiene por finalidad la creación de satisfactores;
- c) El trabajo es una característica que distingue al ser humano del resto de los seres vivientes, toda vez que el trabajo está adherido a la propia naturaleza humana.

El preámbulo del artículo 123 de nuestra Carta Magna, consagra el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil.

---

1 DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO: OCÉANO UNO. Ediciones Océano Gallach. Colombia. 1992.

En el artículo 3º, párrafo primero, de la actual Ley Federal del Trabajo, se establece el principio de que: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien la presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".

Veamos lo que opinan Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera: "Sin embargo, hasta la fecha no se encuentra garantizado realmente el trabajo como un derecho social de la persona".<sup>2</sup>

El trabajo es tan antiguo como el hombre mismo. No sin razón se afirma que la historia del trabajo es la historia de la humanidad.

## 1.2. RELACIÓN DE TRABAJO.

La Ley Federal del Trabajo actual al introducir la figura de la relación de trabajo, prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo para darle preferencia a la relación de trabajo, que consiste, de acuerdo con el párrafo primero, del artículo 20 de la Ley en comento: "Se entiende por

---

2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Septuagésima séptima edición. Porrúa, México. 1996. p. 23.

relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

Por lo tanto, resulta secundario para el legislador laboral el que exista o no contrato, pues la relación de trabajo se inicia con la prestación del servicio subordinado. Dicho de otra manera, no es el contrato de trabajo lo que hace una persona obtener la característica de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral.

Así, el artículo 21 señala que: "Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

Según el comentario de Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera "Este concepto beneficia a los trabajadores, ya que a pesar de que no exista contrato por escrito, en el que conste las condiciones de trabajo, los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones de esta Ley...".<sup>3</sup>

Desde nuestro particular punto de vista, el maestro Mario de la

---

3      Ibidem. p. 35.

Cueva nos da una descripción exacta, más que un concepto, al expresar que "...la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".<sup>4</sup> Criterio con el cual estamos totalmente de acuerdo, en virtud de que el hecho constitutivo de la relación laboral es la prestación de un servicio personal subordinado.

Por tanto, la prestación del trabajo determina, en consecuencia, la aplicación del Derecho del Trabajo, al tratarse de un Estatuto imperativo, cuya vigencia y efectividad no está basada en la voluntad del trabajador y del patrón sino, de manera exclusiva, de la prestación del trabajo.

De tal forma que, en el contrato, el origen de los derechos y obligaciones de las partes depende del acuerdo de voluntades; en tanto que, en la relación de trabajo, una vez iniciada la prestación del servicio subordinado

---

4 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Edit. Porrúa. México. 1980. p. 187.



automáticamente se aplica el Derecho objetivo.

### **1.3. CONTRATO DE TRABAJO.**

Contrato es un término jurídico totalmente civilista, por ende habremos de acudir al Código Civil para el Distrito Federal que establece: "Artículo 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos". En otras palabras, contrato: Es el acuerdo de dos o más personas para crear o transferir derechos y obligaciones.

De acuerdo con el párrafo segundo, del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo "Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Con base a los anteriores conceptos, es pertinente precisar que al contrato de trabajo no se le puede aplicar las reglas que rigen en materia civil por dos razones:

1a. El contrato de trabajo está regulado por la Ley Federal del Trabajo.

2a. El contrato de trabajo es una figura autónoma que no se identifica con ningún contrato nominado o innominado.

Ha sido necesario reglamentar en el contrato individual de trabajo la formación, los efectos, la suspensión y la terminación del contrato.

Los efectos del contrato que en el derecho común se determinan por la voluntad de las partes, son materia, tratándose del trabajo, de una reglamentación minuciosa, que tiende a proteger el salario, la higiene, la seguridad y la moralidad de los trabajadores. En consecuencia, la reglamentación de los efectos del contrato comprende la del salario, de la jornada de trabajo y los días de descansos legales, del reglamento del centro de labores, del trabajo de los menores y de las mujeres y las obligaciones de carácter legal que se imponen a los contratantes.

Por el carácter que tiene la Ley Federal del Trabajo, de estatuto de orden público, se conceptúa objeto ilícito del contrato cualquier pacto que modifique en perjuicio de los trabajadores, las disposiciones que constituyen la reglamentación legal.

Por último, cabe señalar que el contrato de trabajo debe constar

por escrito, con el fin de evitar controversias que en la actualidad son frecuentes, sobre el alcance de las obligaciones contraídas.

#### 1.4. TRABAJADOR.

Uno de los sujetos primarios de la relación jurídica laboral es la persona a quien se le denomina trabajador.

Al respecto, la Ley Federal del Trabajo de 1970 vigente, en su artículo 8º, primer párrafo, establece que: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

En referencia a lo que debemos entender como persona moral, el Diccionario Jurídico Mexicano nos da la siguiente definición: "Las personas colectivas (comúnmente denominadas 'personas morales') son ciertas entidades (normalmente grupos de individuos) a los cuales el derecho considera como una sola entidad para que actúe como tal en la vida jurídica".<sup>5</sup>

---

5 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. Sexta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa. México. 1993. p. 2396.

Nuestro actual Código Civil en su artículo 25 establece que son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidos por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles ;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal.
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y
- VII. Las personas morales, extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 3º señalaba que: "Trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo". Sobre este precepto, consideramos, hablaba en términos generales, de persona no especificando si era física o moral; además de admitir categorías puras de

trabajadores manuales o de trabajadores intelectuales, ciertamente inexistentes pues todo trabajo, en alguna medida supone una actividad física e intelectual al mismo tiempo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conocida también como Ley Burocrática, en el artículo 3º dispone que: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido...". Desde nuestro particular punto de vista pensamos que esta definición no es exacta, pues como ya vimos, las personas pueden ser físicas o morales, y el trabajador no podrá ser una persona moral (en sentido jurídico).

Néstor de Buen opina lo siguiente: "Como es de apreciarse, el concepto de trabajador en general es más extenso que el de trabajador burocrático, en el primero basta que se dé un servicio personal subordinado; en el segundo, lo importante es la expedición o la inclusión en las listas de raya".<sup>6</sup>

De los anteriores conceptos, consideramos con mayor técnica

---

6 DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Séptima edición. Edit. Porrúa. México. 1989. p. 478.

jurídica, el establecido en la Ley Federal del Trabajo en vigor.

#### **1.4.1. TRABAJADOR DE CONFIANZA.**

El Diccionario Jurídico Mexicano, en opinión de Santiago Barajas Montes de Oca, nos define que trabajadores de confianza: "Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan".<sup>7</sup>

En opinión del referido Santiago Barajas: "Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones."<sup>8</sup>

---

7 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Tomo P-Z. p. 3110.

8 Ídem.

Opinión con la cual estamos de acuerdo, toda vez que nos parece objetiva y precisa en sus términos. Sin embargo, si bien es cierto que el empleado de confianza, al actuar al amparo de una representación patronal le genera ciertos beneficios y distinciones, también los es que, tales prerrogativas no son garantías plenas para que se le otorgue la (absoluta) en el empleo.

En términos del artículo 9º, párrafo primero, de la Ley actual de 1970: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto".

Respecto al anterior precepto, Néstor de Buen opina que: "El primer párrafo del artículo 9º encierra una verdad incontrovertible: la naturaleza de una determinada institución depende de su estructura y no del nombre que se le dé. Este principio no expresado antes en el derecho laboral, tiene una importancia excepcional y sirve de base para que se eliminen fórmulas fáciles de fraude legal, que consistía en clasificar como de confianza a ciertos trabajadores para sustraerlos de la sindicalización o para privarles, indebidamente del derecho a la estabilidad en el empleo".<sup>9</sup>

---

9 DE BUEN LOZANO, NÉSTOR. Derecho del Trabajo. Tomo II. Novena edición. Edit. Porrúa, México. 1992. p. 418.

Si bien es cierto lo que opina Néstor de Buen; también lo es de que, realmente hay un buen número de trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones que desempeñan no están considerados en nuestra legislación como de confianza; sin embargo, la designación que tienen en el nombramiento de sus puestos, los catalogan como trabajadores de confianza.

Al respecto, citamos de nueva cuenta a Alberto Trueba Urbina y a Jorge Trueba Barrera quienes expresan que: "Los trabajadores de confianza se pueden clasificar en:

a) Altos empleados: gerentes, administradores, directores, representantes del patrón, y

b) Empleados de confianza en general: son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones, esto es, que para que tengan este carácter se requiere que las actividades que desempeñen en la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento, sean de carácter general;...".<sup>10</sup>

---

10 LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Op. Cit. pp. 27 y 28.



## 1.5. PATRÓN.

En confrontación con la figura del trabajador, el patrón representa otro de los sujetos primarios de la relación jurídica del empleo.

De conformidad con el artículo 10, párrafo primero, de la actual Ley Federal del Trabajo, en el que se establece que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

En opinión de Alberto Trueba Urbina: "En cuanto a la definición de patrón, contenida en el artículo 10, no ofrece ningún problema, ya que tiene este carácter toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, conforme a lo pactado o a la costumbre y en todo caso con sujeción a los términos de la Ley, ya que por su propia naturaleza siempre es tutelar del trabajador frente a su explotador".<sup>11</sup>

Ernesto Krotoschin indica que: "Patrón es la persona física o jurídica (sea de derecho privado o de derecho público), que ocupa (da trabajo) a uno o varios trabajadores dependientes y en cuyo interés o para cuyos fines

---

11 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. "Teoría Integral". Sexta edición. Edit. Porrúa. México. 1981. p. 269.

éstos prestan servicios." <sup>12</sup>

Surge a la vista que los anteriores criterios están bien razonados; sin embargo, sólo queremos agregar el siguiente comentario al artículo 10 de referencia, en el sentido de que la definición es precisa y objetiva, no obstante el cuestionamiento de que se pudiera considerar incompleta, en tanto no aludir a la obligación de pagar el salario.

Por lo anterior, comulgamos con el criterio citado de Alberto Trueba Urbina. Asimismo, el término de patrón, para algún sector de la doctrina y del derecho comparado, suele confundirse en forma indiscriminada, por ejemplo, con el de empleador o dador de empleo.

Según nuestra apreciación, el término de empleador es inexacto, en razón de que en nuestro sistema, por lo que respecta a las grandes empresas que se caracterizan por su paulatina despersionalización no son los socios mayoritarios como personas físicas quienes contratan directamente, sino el personal administrativo de la misma, especializado o facultado para tales funciones, quienes generalmente tienen las facultades de representación y que obligan a la empresa en sus relaciones con los trabajadores.

---

12 KROTOSCHIN, Ernesto. Tratado Práctico del Derecho del Trabajo. Vol. I. Cuarta edición. Edit. Depalma. Argentina. 1978. p. 146.

También consideramos impropia la expresión dador de trabajo, toda vez que dicho vocablo denota graves deficiencias técnicas, como el designar de manera indistinta, tanto a la persona que ofrece el trabajo (patrón) como a la que lo realiza (trabajador).

#### 1.5.1. REPRESENTANTE DEL PATRÓN.

Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación.

El Diccionario Jurídico Mexicano, nos da la siguiente definición: "Representación: Es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro o hacer sus veces. En sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho."<sup>13</sup>

La Ley actual de 1970, en el artículo 11 nos previene que "Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus

---

13 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Tomo P-Z. p. 2802.

relaciones con los trabajadores".

Respecto al precepto anterior, Euquerio Guerrero comenta que: "... Los llamados representantes del patrón mencionados en el artículo 11... la Ley asigna a los representantes una verdadera calidad de mandatarios jurídicos en materia laboral, ya que establece que esos representantes obligan a los patronos en sus relaciones con los demás trabajadores".<sup>14</sup>

Con todo respeto sea dicho, no estamos de acuerdo con el comentario citado con anterioridad. A nuestro parecer, coincidimos con el maestro Mario de la Cueva, quien opina que: "... la interpretación nació dentro de la vigencia de la Ley anterior, el concepto de representante del patrono no coincide con el de mandatario jurídico.".<sup>15</sup> Continúa: "... La norma no contiene la exigencia de un mandato jurídico, la que habría sido innecesaria, toda vez que el derecho privado dispone que el mandatario jurídico obliga al mandante dentro de los límites de su mandato, o expresado en otros términos: El artículo 11 rompió una vez más los principios del derecho civil, dentro del propósito de

---

14 GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decimoctava edición. Edit. Porrúa. México. 1994. p. 45.

15 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I. Op. Cit. p. 159.

dar satisfacción a los requerimientos del trabajo".<sup>16</sup>

Por otra parte, el trabajador está obligado a cumplir, en relación con su trabajo, con las instrucciones que reciba del representante del patrón.

En términos del artículo 134, fracción III, de la ley de la materia que nos ocupa, que incluye entre las obligaciones del trabajador la de "Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante,...".

Según nuestra opinión, la Ley Federal del Trabajo en vigor, en su artículo 11, al confirmar el concepto de representante del patrón elude los fraudes que en la práctica con frecuencia cometen las empresas, desconociendo cualquier conducta de un funcionario que le haya generado alguna responsabilidad laboral, invocando que no tenía el carácter de mandatario. De tal suerte que, el referido artículo 11, evita la formalidad de mandato en los términos del Código Civil para las relaciones jurídicas laborales, por ejemplo, contrataciones, despidos, cambios de condiciones de trabajo.

## **1.6. ESTABILIDAD.**

---

16 Ídem.

La estabilidad, principio que surgió de la idea del Constituyente de Querétaro de 1917; es una de las máximas aspiraciones de amplios sectores de trabajadores que se proponen conseguir mediante la estabilidad, cierta seguridad en el empleo. Pero bueno, de la estabilidad en el trabajo lo analizaremos con más detalles en páginas posteriores. Por ahora, veremos conceptos de algunos autores.

Según el Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado: "la palabra estable proviene del latín *stabilis*, cuyo significado es: constante o permanente; sinónimo de duradero. Lo contrario, inestable". Y la palabra estabilidad significa: "Calidad de estable o firme; sinónimo de equilibrio".<sup>17</sup>

Al respecto, para José Dávalos: "El trabajo de planta es la cristalización de uno de los principios sustanciales del derecho del trabajo: la estabilidad de los trabajadores en el empleo; tan esencial es el trabajo, como el agua que bebemos o el aire que respiramos".<sup>18</sup>

---

17 PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Por Ramón García-Pelayo y Gross. Ediciones Larousse. España. 1993. p. 379.

18 DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Edit. Porrúa. México. 1992. p. 24.

Para Mario Deveali: "La estabilidad, en sentido propio, consiste en el derecho del empleado a conservar el puesto durante su vida laboral (o sea, en el caso de existir jubilaciones o pensiones por vejez o incapacidad, hasta cuando las adquiere el derecho a la jubilación o pensión), no pudiendo ser declarado cesante, antes de dicho momento, sino por algunas causas taxativamente determinadas".<sup>19</sup>

Salomón González Blanco al referirse a la estabilidad en el empleo expresa que: "la estabilidad aplicada a los trabajadores significa en términos generales en relaciones jurídicas y garantía del presente y futuro... El trabajador que cumple con sus obligaciones no debe estar expuesto al riesgo de un despido arbitrario... Los hombres necesitan poseer confianza plena y real en el presente,... necesitan mirar con seguridad el mañana inmediato y estar ciertos que la satisfacción de sus necesidades familiares no dependerá de la arbitrariedad y del capricho de otros hombres".<sup>20</sup>

Por su parte, Néstor de Buen precisa que: "La estabilidad en el

---

19 DEVEALI, Mario. El Derecho del Trabajo. Tomo I. Edit. Astrea. Argentina. 1983. p. 536.

20 Citado por CAVAZOS FLORES, Baltasar. Hacia un Nuevo Derecho Laboral. Segunda edición. Edit. Trillas. México. 1994. p. 161.

empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, si no por tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia de trabajo, el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación 'natural'".<sup>21</sup>

Dada la importancia de los criterios vistos con antelación, y sin el ánimo de hacer de menos a ninguno de ellos, comulgamos con la opinión de Néstor de Buen, toda vez que a nuestro juicio nos parece más precisa, al señalar que la estabilidad en el empleo es un derecho de los trabajadores; y que aun cuando sea de manera excepcional la relación de trabajo puede concluir por voluntad exclusiva del patrón.

En el mismo orden de ideas, pensamos, sin duda alguna, que la estabilidad en el empleo es una de las manifestaciones más importante del Derecho del Trabajo.

---

21 DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. p. 576.



## 1.7. CONFIANZA.

Para el Diccionario Práctico Español Moderno, la palabra confianza significa: "Sentimiento del que confía. Confiar: Fiar, fiarse".<sup>22</sup>

En tanto que el Diccionario Jurídico Mexicano , nos expresa la siguiente opinión: "Es verdad que la confianza, en gran parte, es un elemento subjetivo, pero también lo son otras relaciones jurídicas en las que la validez y el cumplimiento de las obligaciones no puede depender de la sola voluntad de uno de los contratantes; de estimarse así se asimilaría la confianza a un sentimiento de simpatía o antipatía y con ello violarse la ley, que ante todo busca la permanencia del trabajador en el empleo sobre cualquier conjetura personal".<sup>23</sup>

De igual forma, citamos el criterio de Mario de la Cueva, quien puntualiza que: "...sin duda, el término confianza sugiere un aspecto subjetivo, pero éste se relaciona con la cualidades que debe poseer la persona a la que se va a confiar la función, o expresada en otros términos; si una función es de

---

22 DICCIONARIO PRÁCTICO ESPAÑOL MODERNO. Ediciones Larousse. México. 1983. p. 117.

23 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Tomo P-Z. p. 3111.

particular importancia para la vida de una empresa, ésta podrá elegir a la persona que en su concepto reúna los requisitos de honestidad, discreción y lealtad, que se requieran para su buena ejecución".<sup>24</sup>

Abundando en este punto Miguel Acosta Romero: "..., la confianza es un problema psicológico y sobre todo subjetivo, en virtud de múltiples características de quien la siente y de quien la infunde".<sup>25</sup>

Tomando como base las opiniones citadas, consideramos que el criterio para considerar cuales actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen bajo el rubro "de confianza" ha sido muy variable, y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo.

## 1.8. NOMBRAMIENTO

Al ser omisa la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

---

24 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. p. 157.

25 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1995. p. 369.

Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a una definición o concepto del documento que da origen al vínculo entre el Estado y servidores públicos, denominado nombramiento, recurriremos a la doctrina para conocer sobre dicho documento.

Para Rafael de Pina, nombramiento es el: "Acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo. Documento en que se hace constar dicho acto".<sup>26</sup>

Atendiendo al concepto de Miguel Acosta Romero: "El nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia".<sup>27</sup>

El artículo 12 de la Ley de referencia establece que: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por

---

26 DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Séptima edición. Edit. Porrúa. México. 1978. p. 287.

27 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. p. 266.

el funcionario facultado para extenderlo...".

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Burocrática, los nombramientos deben contener: nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; el carácter de nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo, o por obra determinada; la duración de la jornada, el sueldo y demás prestaciones y el lugar en que prestará sus servicios.

Cabe mencionar que, el nombramiento de los empleados de confianza, debe contener casi todos los datos y requisitos que el del empleado de base, dependiendo también de la jerarquía del funcionario.

Sobre el particular, coincidimos con los anteriores criterios; para que se dé la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es necesario e imprescindible que previamente se expida el nombramiento, en el que conste sin lugar a dudas la categoría que desempeñará, a partir de cuándo, su horario de labores, adscripción y el tipo de plaza que cubrirá y si su categoría es de confianza o no, con la respectiva anotación de que quien expide el documento tiene facultades legales para ello.

## 1.9. FUNCIONARIO PÚBLICO.

En términos del Diccionario Jurídico Mexicano: "El funcionario público en México, es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando".<sup>28</sup>

Funcionario Público, para Miguel Acosta Romero: "Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad".<sup>29</sup>

Desde nuestro particular enfoque, los conceptos anteriores:

a) Se sustentan en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que origina el carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado.

b) Considerando, que los funcionarios públicos ocupan cargos situados en una estructura jerárquica, la subordinación que los une al inmediato

---

28 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Tomo D-H. p. 1500.

29 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. p. 105.

superior, implica el deber de obediencia, diligencia, discreción y reserva.

c) En consecuencia, la denominación de funcionario público no proviene de la naturaleza misma de la función pública, pues como ya referimos, ésta también es desempeñada por la otra categoría de servidor público denominada empleado.

d) Se adaptan con más claridad a la esfera de lo propiamente administrativo y del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución le confiere en el ámbito de la Administración Pública Federal.

El artículo 108 Constitucional establece que: "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral...".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, no distingue las diferentes categorías de los servidores del Estado, agrupándolas bajo la denominación de Servidores Públicos, lo cual no implica la abolición de

dichas categorías.

Desde luego, un funcionario público es un servidor del Estado, y como ya mencionamos, cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública Federal, asumiendo un carácter de autoridad, cuando la Ley respectiva les otorgue dicha categoría.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado refiere el vocablo funcionario, también lo es, de que no establece concepto alguno sobre dicho vocablo.

#### **1.9.1. EMPLEADO PÚBLICO.**

En opinión de Miguel Acosta Romero, el empleado o trabajador público: "Es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tienen facultades de decisión, ni representan al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares".<sup>30</sup>

---

30 ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Edit. Porrúa. México. 1981. p. 669.

De conformidad con el anterior concepto; en nuestra opinión, refiriéndonos exclusivamente a la Administración Pública Federal, el empleado o trabajador público es aquella persona física que presta sus servicios al Estado, mediante nombramiento expedido por autoridad competente; quien es considerado de base por la Ley Burocrática, misma que le otorga las garantías que en ella están establecidas; no tienen representatividad; ejecutan las órdenes de la autoridad superior, y por tal motivo, se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica. Desde luego, este sector de trabajadores son servidores públicos.

Sólo queremos precisar, sin afán de ser reiterativos, que el funcionario público es quien tiene la representatividad del Estado a través del órgano de competencia o entidad pública; es una autoridad y por tanto, tiene la facultad de mando, de iniciativa, de decisión; es considerado como trabajador de confianza, en los términos del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### **1.10. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una



acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas. Es decir, Administración implica gestión, servicio subordinado. Pública señala la condición de servicio al pueblo.

Citamos de nueva cuenta a Miguel Acosta Romero, y para él la administración pública: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".<sup>31</sup>

Por su parte, Andrés Serra Rojas considera que: "La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".<sup>32</sup>

---

31      **Íbidem.** p. 63.

32      **SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Tomo I. Décima cuarta edición. Edit. Porrúa. México. 1988. p. 79.

f) Control, o examen de lo realizado para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidad a los infractores.

### 1.11. BUROCRACIA.

El Diccionario Jurídico Mexicano, en unas de sus acepciones, nos da la siguiente definición de burocracia: "Proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del griego *cratos*, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierte en acción".<sup>33</sup>

Para el Diccionario de la Lengua Española, las palabras burocracia y burócrata significan: "Burocracia: Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado. Clase social que forman los empleados públicos. Burócrata: Persona que pertenece a la burocracia".<sup>34</sup>

Hoy en día es común oír las expresiones burocracia o burócrata,

---

33 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Torno A-CH. p. 365.

34 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. Decimoctava edición. Edit. Espasa-Calpe. España. 1956. p. 212.

dichos de manera despectivas; indicando con tales palabras a todo aquello que es considerado como lo más negativo de la Administración Pública; a lo caracterizado por las exigencias de detalle; a los trámites lentos, rutinarios y en ocasiones hasta superfluos o innecesarios.

Si bien es cierto que lo peyorativo de estas expresiones tienen sus razones; también lo es de que no deben generalizarse, toda vez que los altos funcionarios instruyen a los empleados de menor jerarquía, en el sentido de agilizar los trámites o servicios de quienes los solicitan.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **CONTEXTO HISTÓRICO DEL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

#### **2.1. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1916 - 1917.**

La creación del artículo 123 Constitucional, por el momento histórico en que se da, se constituye en una respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada de principios del presente siglo.

Dicho precepto, junto con las conquistas jurídicas logradas en materia agraria, son las principales respuestas que las clases desposeídas obtuvieron como compensación a tantas privaciones e injusticias.

Concluido el movimiento armado, fue imperativo adecuar la estructura jurídica a los trascendentales cambios que se acababan de producir. En otras palabras, la Constitución de 1857 no se adecuaba a las nuevas reformas, porque la vida había rebasado algunos de sus principios básicos, y el derecho debe normar la existencia real de los hombres.

Así, con amplia visión del presente y del futuro, de ese entonces, fue surgiendo entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar a un congreso constituyente que reformara la Carta Magna de 1857, y en consecuencia, la pusiera acorde con el nuevo México que de la Revolución estaba brotando. Es indudable que Venustiano Carranza tuvo el acierto de comprender esa necesidad nacional y, por Decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, convocó al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso Constituyente que se abocaría a la tarea de modificar la Constitución.

Al respecto, José Dávalos refiere lo siguiente: "En la exposición de motivos se dijo que si bien la Constitución de 1857 fijó el procedimiento para la reforma..., por medio de un órgano revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, esa norma no podía ser obstáculo para que el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, según expresa el artículo 39 de la Constitución, ejerciera el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno".<sup>35</sup>

Realizadas las elecciones y calificadas por el Colegio Electoral que sesionó en jornadas preparatorias previas a la apertura de sesiones ordinarias;

---

35 DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Edit. Porrúa. México. 1991. p. 42.

la tarde del viernes primero de diciembre de 1916, quedó instalado en Querétaro el Congreso, dando inicio un período único de sesiones en el Teatro Iturbide, en donde tras el discurso inaugural, Carranza presentó un proyecto de Constitución reformada.

Sobre lo anterior, comenta Mario de la Cueva: "En su discurso de presentación del proyecto de Constitución, Carranza expresó que en él se contenía la reforma del art. 73 de la Constitución de 1857, a fin de conferir al poder legislativo la facultad de 'expedir las leyes sobre el trabajo, en las que se implantarían todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores'. Hubo una especie de silencio sepulcral, porque los hombres a cuyo alrededor había muerto un millón de personas que amaban la justicia para el pueblo, no comprendían que se dejara para el futuro la expedición de las normas reguladoras del trabajo."<sup>36</sup>

La fracción X del artículo 73 de la propia Constitución de 1957 se limitaba a autorizar al Poder Legislativo Federal para regular la materia del trabajo, lo cual no garantizaba de que efectivamente se llevaría a cabo dicho mandamiento.

---

36 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Edit. Porrúa. México. p. 28.

Al artículo 5o. Constitucional, los redactores del proyecto sólo agregaron el párrafo siguiente que textualmente citamos: "El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles".

La Comisión encargada de dictaminar el artículo 5o. del mencionado proyecto, presentó, por tercera vez, en la sesión del día 26 de diciembre de 1916, su dictamen que integraba al texto el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y estableció el descanso hebdomedario, es decir, después de las jornadas de trabajo durante la semana, se debe de descansar cuando menos un día.

A lo que antecede, José Dávalos amplía un tanto más el panorama, al comentar que: "Se negó, en cambio, a incluir en el dictamen otros principios también propuestos por los diputados Aguilar, Jara y Góngora referentes a: salario igual para trabajo igual sin distinción de sexo; derecho de huelga; indemnización por accidentes y enfermedades de trabajo; establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre el capital y el trabajo. Se argumentó que no era

propio que principios de esta índole formaran parte de la sección de garantías individuales y se propuso que su estudio se llevara a cabo al discutirse las facultades del Congreso Federal".<sup>37</sup>

En contra del dictamen se inscribieron 14 oradores, habiendo iniciado, considerado hasta hoy en día, uno de los más grandes debates, el que fuera ilustre director y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Don Fernando Lizardi.

En su momento, abordó la tribuna el constituyente Heriberto Jara, diputado veracruzano, quien en una destacada intervención, hizo la propuesta de que se incluyeran los derechos de los trabajadores en la Constitución.

Consideramos pertinente citar parte de su brillante discurso: "Pues bien, los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentren hasta ridícula esta proposición, ¿Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos pertenece a la

---

37 DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. Cit. p. 43.



reglamentación de las leyes; pero precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿Qué es lo que ha hecho? que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, un "simple traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿Quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma..., porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente salvadoras no las encuentro".

Otra participación no menos destacada, fue la del diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria, quien criticó tanto al artículo del proyecto de Carranza como al dictamen, pues consideraba que se daba un tratamiento insuficiente el problema del trabajo; manifestó: "Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡allá, a lo lejos!". En su discurso, afirmó los principios fundamentales de lo que posteriormente sería el artículo 123 constitucional.

Por su parte, Froylán C. Manjarréz puntualizó en su discurso que,

dada la importancia de las cuestiones de trabajo era conveniente se le dedicara un título o capítulo especial dentro de la Constitución; propuso por escrito, que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del artículo 5o. Constitucional.

Tocó en turno abordar la tribuna al constituyente Alfonso Cravioto, quien pronunció uno de los más brillantes y serenos discursos del histórico debate, e hizo lo propio al ratificar la idea de establecer un artículo especial en la Constitución sobre las cuestiones laborales, y añadió: "...Pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros".

Carranza tuvo noticias del debate, comprendió que la decisión de la Asamblea ya había sido tomada y procedió a adelantarse a los oradores diputados; al efecto, comisionó al constituyente José Natividad Macías la redacción del nuevo título sobre el trabajo. Macías integró una comisión junto con Pastor Rouaix, Secretario de Fomento del Gabinete Constitucionalista, José Inocente Lugo, Director de la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Fomento

y el diputado Rafael de los Ríos.

Mario de la Cueva precisa que: "Con base en los proyectos de Macías, la comisión formuló un anteproyecto, sobre el que cambió impresiones con un grupo de diputados y del que salió el proyecto final que se turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la asamblea".<sup>38</sup>

La Comisión de Constitución presentó el proyecto a la Asamblea, ésta no hizo modificaciones de fondo; siendo así como el artículo 123 fue aprobado por unanimidad de votos, el 23 de enero de 1917.

Después de dos meses de apasionado debate, el 5 de febrero de 1917 se proclamó nuestra actual Constitución. No era, como había esperado Carranza, la última palabra de la etapa liberal, sino la primera de la época revolucionaria.

Por otra parte, las disposiciones del artículo 123 Constitucional no establece ninguna diferencia en lo que a la rescisión de las relaciones de trabajo concierne, lo cual quiere decir, a ningún trabajador, cualquiera que

---

38 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. p. 50.

sea la condición que preste sus servicios puede ser despedido injustificadamente. Esto genera para el trabajador cierta seguridad en su empleo.

Así lo consignó el Constituyente de Querétaro, en la fracción XXII del propio artículo 123: "El patrón que despida a un obrero sin causa justificada..., estará obligado, a elección de trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario".

Según la apreciación del maestro Mario de la Cueva: "La estabilidad en el trabajo es una creación de la Asamblea Magna de 1917, sin ningún precedente en otras legislaciones, ni siquiera en la doctrina de algún escritor o jurista. Nació en Querétaro sin que pueda decirse quien fue su autor, como una idea-fuerza destinada a dar seguridad a la vida obrera...".<sup>39</sup>

## **2.2. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.**

Como ya hicimos mención, en el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza ante el Congreso, en Querétaro, la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo Federal para legislar

---

39 *Íbidem.* p. 219.

en toda la República en materia del trabajo.

Sin embargo, dos consideraciones determinaron a los constituyentes en no estar de acuerdo con lo establecido en dicho artículo 73 en su fracción X; la primera, la convicción de que era contrario al sistema federal, y la segunda, el estar convencidos de que las necesidades de cada entidad federativa eran diversas, por tanto requerían de una reglamentación diferente.

Así, en el proemio del artículo 123 Constitucional se concedió la facultad para hacerlo, tanto al Congreso como a los Gobiernos de los Estados: "Artículo 123. El Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes,...".

Años después, siendo Presidente Interino de la República Emilio Portes Gil, en la Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de julio de 1929, el propio Presidente de la Nación propuso la reforma de el artículo 73 en su fracción X y la del párrafo introductorio del artículo 123 Constitucionales.

El proyecto fue aceptado, y contando con el consenso unánime de los diputados y de las legislaturas de los Estados, el 31 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de ese año, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre..., y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución".

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir las leyes del trabajo..."

Precisando un tanto más a lo anterior, Mario de la Cueva opina que: "En vista de la multiplicación de las dificultades, el poder revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la Declaración y propuso una solución...: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluidas en la misma reforma. Así, se abrió el camino para la expedición de una ley federal del trabajo aplicable en toda la República".<sup>40</sup>

En el mes de septiembre de 1929, el presidente Portes Gil envió

---

40 Ibidem. pp. 53 y 54.

al Poder Legislativo Federal un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual había sido redactado por una comisión integrada por los juristas Enrique Delhumeau, Proxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, por encargo del propio Portes Gil. "La oposición de las agrupaciones obreras, fundada no sólo en los errores que presentaba el Proyecto en materia sindical y de huelga, sino también en la antipatía hacia Portes Gil, determinó que fuera rechazado".<sup>41</sup>

Dos años después, un segundo proyecto, el cual ya no llevaría el nombre de Código, sino de Ley, fue formulado por el entonces Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, licenciado Aarón Sáenz, la comisión redactora la integraron los licenciados Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruíz García, quienes tuvieron la consideración para prepararlo, las conclusiones de una convención obrero-patronal organizada por la propia Secretaría de Industria. El proyecto de Ley fue discutido en Consejo de Ministros, y con fecha 12 de mayo de 1935, se remitió al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido, y previo a numerosas modificaciones se aprobó. De esta forma, la primera Ley Federal del Trabajo fue promulgada por el presidente Pascual Ortíz Rubio, el 18 de agosto de 1931 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 del mismo mes y año.

---

41 DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Décima edición. Edit. Porrúa. México. 1994. p. 205.

En el artículo 14 transitorio de la Ley, se declararon derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión, en materia de trabajo.

La Ley, en el artículo 2o. establecía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". Al efecto, se excluía a los servidores del Estado. El ordenamiento legal en comento, estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970.

### **2.3. LA ACTUAL LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.**

En el año de 1960, el Presidente de la República Adolfo López Mateos designó una Comisión que se encargaría de preparar un anteproyecto de ley del trabajo. Esta Comisión quedó integrada con el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Salomón González Blanco, el maestro Mario de la Cueva, y con los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Local del Distrito Federal, María Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano, respectivamente.

Mario de la Cueva, en su obra *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, narra lo siguiente: "Durante casi dos años nos reunimos en la casa



del autor,... hasta terminar un primer proyecto. Pronto nos dimos cuenta de que su adopción exigía la previa reforma de las fracciones II, III, VI, IX, XXII y XXXI del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, pues de otra suerte no se podría armonizar la legislación con la conciencia universal que exige aumentar a catorce años la edad mínima de admisión al trabajo, ni sería posible establecer un concepto más humano y más moderno de los salarios mínimos y un procedimiento más eficaz para su determinación...; por otra parte, la Suprema Corte de Justicia había dado una interpretación equivocada a las fracciones XXI y XXII, reguladoras de la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, error que era urgente corregir; finalmente, había que definir con mayor precisión la línea divisoria de la competencia de las autoridades federales y locales del trabajo".<sup>42</sup>

En diciembre de 1961 fue enviada al Poder revisor de la Constitución la Iniciativa Presidencial, misma que quedó aprobada en noviembre del año siguiente. En este mismo año, de 1962, el Presidente de la República presentó al Poder Legislativo dicha iniciativa para reformar la Ley del Trabajo de 1931.

En 1967, el nuevo Presidente de la República, Gustavo Díaz

---

42 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. pp. 56 y 57.

Ordaz, designó una segunda Comisión, integrada con las mismas personas antes mencionadas y con el maestro Alfonso López Aparicio, con la consigna de preparar un segundo anteproyecto.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva comenta que: "Otra vez nos reunimos diariamente en mi casa y por fin, en los primeros días de 1968, el Secretario de Trabajo pudo informar al Presidente que el nuevo proyecto estaba concluido".<sup>43</sup>

Por decisión de Díaz Ordaz se remitió una copia del proyecto a los sectores interesados para que expusieran sus puntos de vista. La clase patronal se abstuvo de hacer comentarios. En virtud de ello y por acuerdo del Presidente de la República, se invitó a los sectores a que designaran comisiones para la discusión del proyecto con sus autores, el cual se presentaría al Poder Legislativo.

La clase patronal integró una comisión con especialistas en la materia que nos ocupa, con Fernando Yllanes Ramos, Manuel Marván, Rafael Lebrija, Manuel Ogorrio, Baltasar Cavazos Flores, Francisco Breña Garduño y ocasionalmente Salvador Laborde. Citamos de nueva cuenta a Mario de la

---

43 Ídem.

Cueva, quien nos ilustra sobre este punto al abundar: "Ignoramos si los empresarios les dieron instrucciones concretas, pero lo cierto es que su postura fue totalmente negativa, pues no sólo hicieron una crítica inconsistente de las ideas y principios generales del anteproyecto, sino que rechazaron todas las normas que se proponían mejorar las situaciones de los trabajadores".<sup>44</sup>

Por lo que se refiere al sector obrero, hizo lo propio, de integrar una comisión. Sus observaciones y propuestas fueron diferentes a la de la comisión del sector patronal.

Fue así como con las observaciones de ambos sectores, la Comisión presidencial redactaron el proyecto final, precedido de una exposición de motivos, la cual, entre otros rubros, señala en el punto V, el de la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, en los siguientes términos: "El derecho mexicano ha reconocido la estabilidad de los trabajadores en sus empleos. Las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, derivadas de las reformas al artículo 123 del año 1962, se conservan en el Proyecto de una manera general;...".<sup>45</sup>

---

44 Ídem.

45 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. Tomo II. No 28. Diciembre de 1968.

En el mes de diciembre de 1968, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo. Refiere Mario de la Cueva que: "Fue entonces cuando se escenificó ante las Comisiones unidas de diputados y senadores un segundo proceso democrático para la elaboración de las leyes; otra vez desfilaron los representantes de los trabajadores y de los empresarios a expresar sus observaciones y sugerencias con la mayor libertad".<sup>46</sup>

Los empresarios, quizá convencidos de que era inevitable la expedición de la nueva Ley, presentaron un estudio ante las Comisiones de las Cámaras que dividían en tres partes: aspectos no objetables; aspectos objetables, subdivisiones en conflictos administrativos y económicos; y aspectos inaceptables. Entre estos últimos, es decir, entre los aspectos inaceptables se encontraban: la interrupción de la jornada de trabajo durante media hora; la norma que establece que el salario se integra con todas las prestaciones que recibe el trabajador, para reducirlo a la suma que se paga en efectivo; la prima de antigüedad; y la norma que previene que únicamente serán considerados trabajadores de confianza las personas que desempeñen funciones las cuales tengan carácter general, norma tendiente a impedir la

---

46 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. p. 59.

proliferación de los puestos de confianza.

Posteriormente, el Congreso invitó a un cambio de impresiones a la Comisión redactora. Al cabo de la misma, se observó que el Proyecto no sufrió modificación alguna en sus principios, instituciones y normas fundamentales.

Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de abril de 1970 y entró en vigor el 1o. de mayo del propio año.

#### **2.4. ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938 Y 1941.**

En este trabajo y dentro de su contexto histórico, deseamos referir que, en 1911, fue elaborado el Proyecto del Servicio Civil de los Empleados Federales, mismo que en su redacción intentaba asegurar derechos y dar estabilidad en sus empleos a los burócratas, sin embargo no llegó a ser aprobado.

Por su parte, la Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus

servidores.

Así en 1920, se intentó crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, igual, sin resultado alguno.

En julio de 1929, el Presidente de la República Emilio Portes Gil presentó ante el Congreso un Proyecto de Código Federal del Trabajo, y aunque dicho proyecto no tuvo buen éxito, en él se manifestó la tentativa de reglamentar las relaciones laborales de la Federación, Estados y Municipios; así se desprende del texto del artículo 3o. del citado proyecto que establecía: "Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los trabajadores e inclusive el Estado (la nación, los estados y los municipios) cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares".

Cabe destacar que la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 2o. establecía que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

De acuerdo con el precepto anterior, los servidores públicos

fueron excluidos de la propia Ley, generando en ellos, según nuestra consideración, una gran inseguridad de sus empleos, además que no se determinó cuál era el órgano competente para expedir tales leyes.

Al respecto, José Dávalos puntualiza al comentar que: "Las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política; puesto que a cada cambio de funcionarios, aun de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular".<sup>47</sup>

En ese mismo orden de ideas, es obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, inclusive su permanencia en el empleo, estaban condicionados a criterios subjetivos de los funcionarios o servidores públicos de mayor rango.

En 1934, siendo Presidente de nuestra Nación Abelardo L. Rodríguez, expidió un Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual fue publicado el 12 de abril del

---

47 DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. Cit. p. 66.

propio año en el Diario Oficial de la Federación. Dicho Acuerdo contenía normas a las cuales se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores, y algo muy relevante, establecía que la separación de un trabajador sólo podría llevarse a cabo cuando existiera una causal que lo justificara.

El Acuerdo de referencia resultó bastante restringido en cuanto a su ámbito personal de validez, toda vez que por ser un simple Acuerdo, se aplicó solamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo, por una parte; por la otra, se le tachó de inconstitucional, se argumentó que conforme a la fracción I del artículo 89 Constitucional, debía ser una ley y no un Acuerdo la que regulara las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. El Acuerdo estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1934.

Al año siguiente, en 1935, el Partido Nacional Revolucionario (hoy en día Partido Revolucionario Institucional) redactó un Proyecto de Ley del Servicio Civil. Con base en este Proyecto, el nuevo Presidente Lázaro Cárdenas presentó al Senado de la República, como cámara de origen, el 27 de noviembre de 1937, el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal.



Por su parte, el Poder Legislativo Federal se manifestó en contra de la idea de que el Proyecto de ley favoreciera exclusivamente a los trabajadores del Ejecutivo Federal, al efecto se pronunció en favor de que dicha reglamentación de derechos se hiciera extensiva a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Respecto de lo anterior, consideramos importante citar el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Trabajo y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores:

"Al analizar la definición que como asalariados, da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal..., ya que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado,... esta limitación de su proyecto de ley seguramente ha obedecido al respeto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en sus relaciones con los demás Poderes; pero toca al Senado,

en cumplimiento de sus deberes legislativos y en afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque, de no hacerlo, vendrían... reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca".<sup>48</sup>

## **2.5. LA NUEVA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.**

La evolución legislativa se fue gestando en favor de los burócratas, quienes consideraban que el Estatuto, que los regía no era suficiente garantía, y sólo elevando sus relaciones laborales a rango constitucional tendrían la seguridad que sus derechos laborales les serían, en buena medida, respetados.

El titular del Poder Ejecutivo Federal Adolfo López Mateos, quien el gobierno anterior se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social, conocía las demandas de los trabajadores.

---

48 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937. p. 30.

Las presiones ejercidas por la clase burocrática, además de otras situaciones, propició que el Primer Mandatario de la Nación López Mateos presentara una Iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional. En esta Iniciativa manifestaba lo siguiente: "...con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1o. de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores... Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre,

de ahí que deba ser siempre tutelado".<sup>49</sup>

De lo anterior se desprende que dicho proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y el burocrático. Por lo cual, desde esta tesitura señaló el Presidente de la República la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos en el contexto de los beneficios del artículo 123 de nuestra Carta Magna, con las diferencias que se derivaban de la diversa naturaleza jurídica de ambas funciones.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De toda suerte que el texto anterior a la reforma se convirtió en apartado A y el adicionado en apartado B. El Decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre del propio año.

---

49 Citado por NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "¿ A quien corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus trabajadores y empleados?". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo XXII. No. 107. Julio - diciembre. México. 1977. p. 772.

El apartado B, en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática; establece las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, la estabilidad y la protección al salario, las vacaciones, el descanso hebdomedario, reconoce el derecho de asociación; establece además, las condiciones para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, sienta las bases para la seguridad social, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

La evolución de este proceso legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conocida también como Ley burocrática, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de ese mismo año.

A nuestra consideración, para precisar un poco más sobre lo anterior, queremos mencionar que el referido precepto Constitucional, en el apartado A, comprende las relaciones de trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general todo contrato de

trabajo. Su Ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo. En el apartado B regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Su Ley reglamentaria, como ya vimos, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De esta forma, sobre lo señalado con antelación, suscribimos las ideas de Mario de la Cueva, que dicho sea de paso, nos parecen de suma importancia, quien puntualiza lo siguiente: "...efecto de la universalidad del estatuto y de su consecuente extensión a todo trabajo subordinado, explica que para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía de trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera que sea el particular, empresa o institución que utilice el trabajo. Constantemente escuchamos que, entre otros, los trabajadores de los servicios públicos, educación, seguridad social, universidades, no deben disfrutar o compartir la totalidad de los beneficios, particularmente las libertades que crearon el derecho colectivo, fuente, según sabemos, del derecho individual del trabajo; pero se olvida que la ley debe ser igual para todos y, volveremos a decirlo, que la necesidad es la misma, independientemente de la persona a la que se preste el trabajo...todos los trabajadores son los iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se

desempeño".<sup>50</sup>

Consideramos que, cuando la justicia no trata de reivindicar al trabajador frente al patrón o los propietarios, no es justicia social, es por decirlo de alguna manera, tan solo disfrazarla de socialista.

La función de la justicia social no es sólo tutelar en la ley y en el proceso, sino corregir o enmendar injusticias originadas en el pasado y que aún hoy en día subsisten, reivindicando los derechos del trabajador, sin distinciones de ninguna naturaleza.

Sólo queremos agregar que, en el fondo, nuestra actual Ley Suprema fue el resultado de los esfuerzos, de las luchas y de los pesares del pueblo mexicano, de aquellas gentes anónimas que generosamente vivieron los destinos de una cruel guerra con la esperanza de construir una patria mejor.

---

50 DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. Quinta edición. p. 642.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **NATURALEZA JURÍDICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL APARTADO B.**

En este capítulo, de acuerdo a la naturaleza jurídica del rubro citado, referiremos en primer lugar, por su aspecto jerárquico, el o los preceptos Constitucionales, y posteriormente los artículos de los ordenamientos legales de la materia que nos ocupa, como son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su fuente supletoria la Ley Federal del Trabajo, con la finalidad de fundamentar los elementos del trabajador de confianza, del Estado-patrón, de la relación jurídica laboral, de la estabilidad en el empleo, del nombramiento, subordinación y de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

#### **3.1. ELEMENTOS DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA.**

Queremos mencionar que invocamos la fracción XIV del Apartado B, del artículo 123 Constitucional, en virtud de que en dicho párrafo y por mandato expreso de la Constitución: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de



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

Por lo anterior, se invoca textualmente al artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precepto en el cual se determinan los cargos o empleos que se consideran con la característica de confianza; luego entonces, para que dichos cargos o empleos sean considerados con tal categoría, es necesario que así se establezca por disposición legal.

"Artículo 5o. Son trabajadores de confianza:

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

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

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones

legales, que de manera permanente y general confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Área, Adjuntos, Sub-directores y Jefes de Departamento.

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

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

d) Auditoría: a nivel de Auditores y Sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales, 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 presupuestales considerados en estas áreas de las dependencias y

entidades con tales características.

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

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

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, 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, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

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

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

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella

clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

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

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

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

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del

Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V. En las Instituciones a que se refiere el artículo 1o.:

a). En el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado: Miembros de la Junta Directiva; Director General; Subdirectores; Auditor General y Subauditor, Contador General; Coordinador; miembros de la Comisión Nacional de los Servicios Médicos; Representantes Foráneos del Instituto; Jefes de Departamento; Cajeros Generales; Intendentes Generales y Jefes de Servicios Generales; Procuradores; Auditores y Subauditores; Secretarios Particulares y Auxiliares, así como Consejeros, Asesores Técnicos y personal administrativo y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos para la atención directa y personal de los miembros de la Junta Directiva, Director General, Subdirectores y Auditor General.

En la Subdirección Médica y sus dependencias, además; Secretarios y Taquígrafos Particulares; Directores y Subdirectores de Hospital, de Clínicas de Especialidades; Cajeros Generales; Pagadores; Contadores y Subcontadores y Administradores de Zona; el Personal del Servicio Jurídico; el Personal Técnico de la Contraloría, la Contaduría y la Auditoría; Jefes y Subjefes del Departamento de Personal; Consultores Técnicos; el Director del

Centro de Capacitación; Administradores Generales; Supervisores; Agentes Foráneos; Administradores de Hoteles de Multifamiliares y de Centros, Hospitales o Unidades Médicas; Jefes y encargados de los Almacenes; y el personal encargado de los servicios de vigilancia.

b). Juntas Federales de Mejoras Materiales: Presidentes y Secretarios Generales de las Juntas; Secretarios Particulares; Contralores; Cajeros Generales; Jefes y Subjefes de Departamento; Directores y Subdirectores Técnicos; Asesores Técnicos; Administradores; Agentes; Delegados; Jefes de Servicios Federales; Intendentes e Inspectores.

c). En el Instituto Nacional de la Vivienda: Consejeros: Director, Secretario General; Oficial Mayor; Coordinador General de Obras; Secretarios Particulares; Jefes y Subjefes de Departamento; Control General; Asesores Técnicos; Supervisores de Obras; Administradores de Unidades de Habitación; Intendentes; Jefes e Inspectores de Zona de Recuperación; Visitadores Especiales; Cajeros y Contador General.

d). En la Lotería Nacional: Miembros del Consejo de Administración; Gerente y Subgerente Generales y de las Sucursales; Contralor y Subcontralor; personas del Departamento de Caja General de la Oficina Expendidora y del Expendio Principal; Jefes y Subjefes de Departamento y sus Ayudantes; Jefes de Inspectores de Mantenimiento, de Reparto, de Sección, de Revisión y de Vigilancia; los Secretarios particulares y privados, ayudantes

y empleados administrativos y de servicios auxiliares presupuestales adscritos de manera personal y directa al Gerente y Subgerente Generales; los Abogados Inspectores, Auditores y Supervisores, y sus pasantes, ayudantes o auxiliares; el personal destinado a la seguridad y vigilancia, bodegueros y almacenistas y promotores; y en general, todos los que manejan fondos y valores.

e). En el Instituto Nacional de Protección a la Infancia: Miembros del Patronato; Director General; Directores; Asesores de la Dirección General y de los Directores; personal de las Secretarías Particulares y Ayudantes, Jefes de Departamento y oficina.

f). En el Instituto Nacional Indigenista: Director y Subdirector General y Tesorero; Jefe de la Comisión Técnica; Directores, Subdirectores; Jefes de Departamento, personal adscrito a las Secretarías Particulares; Intendente General; Administrador y Cajero del Centro Coordinador Indigenista; Vocal Ejecutivo y Administrador del patronato de Artes e Industria Populares.

g). En la Comisión Nacional Bancaria: Directores y Subdirectores de Inspecciones; Jefes y Subjefes de Departamento; Visitadores; Jefes de Sección e Inspectores; Contador y Peritos Valuadores.

h). En la Comisión Nacional de Seguros: Directores, Auditores Visitadores e Inspectores; Jefes y Subjefes de Departamento y Jefes de Sección, Contadores, Auxiliares de Contador e Ingeniero Auxiliar.

i). En la Comisión Nacional de Valores: Jefes y Subjefes de

Departamento, Inspectores, Auditores Externos y Asesores.

j). En la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas: Miembros del Consejo Directivo; Auxiliares Técnicos del Consejo Directivo, Secretario General; Jefes de Departamento y de Oficina; Jefe del Departamento Jurídico y personal de Secretarías Particulares y Ayudantías.

k). En el Centro Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho": Director: Asesores: Superintendente: Jefe de Personal: Contador General y Auxiliares de Contabilidad: Directora de Guardería y Encargado de Almacén e Intendente.

l). En el Hospital Infantil: Director; Subdirector; Superintendente; Administrador de Servicios; Contador; Cajero General; Jefe del Departamento Jurídico e Intendente.

Invocamos otro de los preceptos que determina al trabajador de confianza, es el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra expresa: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto".

A consideración nuestra, el precepto invocado es claro y contundente en su señalamiento.



### 3.2. ELEMENTOS DEL ESTADO-PATRÓN.

Sobre este tópico, Miguel Acosta Romero opina lo siguiente: "Existen aún autores que consideran al Estado como sujeto con carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre él y el trabajador burocrático y otros aseveran que reúne las características de un patrón particular...Nosotros nos inclinamos por la primera teoría, ya que el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro".<sup>51</sup>

Como base de la definición patrón invocamos a la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 10, textualmente expresa: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

Por lo que son sujetos del Derecho del Trabajo las personas físicas y morales de derechos subjetivos y de deberes jurídicos de índole laboral. El concepto de patrón se caracteriza primordialmente, tal y como ya vimos en su oportunidad, a diferencia del trabajador, en que puede ser una persona física o una persona moral, tomando en consideración la relación que los une. De ahí que, el patrón es la persona física o moral que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante

---

51 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. p. 369.

retribución.

De lo anterior, se han arrojado los elementos que caracterizan al patrón, y tomando en cuenta que patrón es toda persona natural o jurídica, por ende nos da la pauta para llegar a la conclusión que el Estado, reúne todas las características de un patrón, es decir, y toda vez que como tiene trabajadores a su servicio subordinado a través de una relación laboral, es considerado y tiene el carácter de Estado-patrón.

### **3.3. ELEMENTOS DE LA RELACIÓN JURÍDICO LABORAL.**

Los elementos de la relación jurídico laboral es la realización de las condiciones necesarias para que existan derechos y obligaciones entre las partes, o sea, entre el Estado-patrón y el trabajador de confianza.

La relación jurídico laboral se establece atendiendo los siguientes elementos:

- a) Servicio personal;
- b) Subordinación; y
- c) Derecho a percibir el salario y a la correlativa obligación de pago del mismo.

Citamos al artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece expresamente que: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

Para nosotros, es indudable que la relación jurídico laboral es el vínculo que une al trabajador de base o de confianza, y el Estado-patrón. Por otra parte, el precepto citado adolece de un defecto técnico en su redacción, al establecer la relación laboral entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de las mismas; consideramos que dichos titulares no son más que representantes del órgano estatal; por ende la relación laboral se da entre el Estado y el trabajador.

#### **3.4. ELEMENTOS DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.**

Cabe mencionar que en el capítulo posterior a éste, haremos un análisis detallado, desde los criterios doctrinario y práctico de la estabilidad absoluta y relativa en el empleo. Por ahora sólo nos limitaremos a citar los fundamentos legales de la estabilidad (relativa) de los trabajadores de

confianza.

La Constitución, en el artículo 123, Apartado B, fracción IX, otorga la estabilidad a los trabajadores de confianza en los siguientes términos:

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

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 46 consigna que:

"Ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva:

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de

las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta

agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

### **3.5. ELEMENTOS DEL NOMBRAMIENTO.**

Para establecer la naturaleza jurídica del nombramiento es importante invocar el fundamento jurídico, y tenemos que el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Presidente de la República para nombrar a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal, y también la de nombrar y remover libremente a los demás empleados del Congreso de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Dicha disposición otorga base legal al titular del Ejecutivo Federal para extender los nombramientos mencionados, sin requerir la intervención o

aprobación de otro órgano.

Otros elementos jurídicos del nombramiento los encontramos en los artículos 12 y 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismos que a continuación citamos y que a la letra expresan:

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

"Artículo 15. Los nombramientos deberán contener:

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



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

Al respecto, cabe mencionar que el Estado-patrón, según la apreciación nuestra, cumple con dos funciones específicas: una de carácter de autoridad y otra de carácter administrativo.

En la primera, si en la prestación de servicios al Estado, éste establece las condiciones del mismo, así como las jornadas y horario de trabajo el salario y la categoría del puesto, estamos en presencia de un acto de autoridad, ya que se está ejerciendo un poder de mando; en otras palabras, el Estado ejerce su fuerza sobre el trabajador o empleado al señalarle las condiciones a las cuales deberá de ajustarse.

En la segunda, el nombramiento es un acto administrativo en razón de que supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración Pública Federal, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto.

### **3.6. SUBORDINACIÓN.**

La Suprema Corte de Justicia ha emitido respecto a la subordinación el siguiente criterio:

"SUBORDINACIÓN, CONCEPTO DE.- Subordinación significa por parte del patrón un poder de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio. Esto tiene su apoyo en el Artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.

Amparo directo 686/79.- Salvador Medina Soloache y otro. 13 de junio de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Joaquín Dzib Núñez.

Amparo directo 7061/79.- Neftalí de los Santos Ramírez. 12 de marzo de 1979. Unanimidad de 5 votos. Ponente María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Miguel Bonilla Solís.

Amparo directo 744/79.- Gregorio Martínez Spiro. 25 de junio de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente Juan Moisés Calleja García. Secretario: Juan Manuel Hernández Saldaña.

Amparo directo 4611/78.- Remigio Jiménez Márquez. 2 de agosto

de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente Juan Moisés Calleja García. Secretario: Juan Manuel Vega Sánchez."

Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano da la siguiente acepción técnica de subordinación: "Es la sujeción al orden establecido y a quienes en su legítima representación se les debe obediencia. Es también la dependencia disciplinaria de una persona respecto a otra que tiene rango superior...La dependencia en sentido técnico se produce cuando una persona se obliga a prestar trabajo a otra, poniendo a disposición de esta última su fuerza laboral; y si este poder de disposición existe a favor de un tercero, esto es, del empresario, quien lo ejerce sobre hombres libres, el trabajo que realice será subordinado".<sup>52</sup>

Así tenemos que la subordinación es el elemento constitutivo más importante de la actividad laboral, aunado a la actividad humana, prestada libremente. Es una característica que distingue y marca el punto de diferencia entre otras formas de trabajo.

La subordinación crea un orden jurídico laboral, y su naturaleza es estrictamente jurídica, porque se da en un estado jurídico y no de hecho;

---

52 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.Op. Cit. Tomo P-Z. pp. 3002 y 3003.

recordando que la relación de trabajo tiene su origen en un acto jurídico, el nombramiento. Mediante la subordinación se faculta al Estado-patrón a ejercer un poder de mando sobre sus trabajadores de base o de confianza, imponiéndoles la obediencia y el eficaz desempeño en sus labores.

### **3.7. ELEMENTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

Referente al rubro que nos ocupa, el Diccionario Jurídico Mexicano señala lo siguiente: "En la actualidad, aunque la normación del trabajo corresponde al Congreso General, su aplicación es compartida por las autoridades federales y las locales. Así, la competencia a nivel federal se fija por la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 Constitucional, que enumera con el auxilio reglamentario del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, las ramas industriales y el tipo de empresas que corresponden a ese nivel del poder político, por exclusión, los asuntos de naturaleza laboral no comprendidas en esa relación, se encuentran en el ámbito competencial de las autoridades jurisdiccionales locales del trabajo. Debe hacerse la aclaración consistente en que las autoridades de la Federación - únicas competentes en principio - serán auxiliadas por las locales en la aplicación de las normas relativas a capacitación y adiestramiento, así como a seguridad e higiene.

En cuanto a los órganos que constituyen la magistratura del trabajo en nuestro país, debe señalarse que existe, con sede en la ciudad de México, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que, por razones expansivas, podemos denominar 'Junta Matriz' de la que dependen las llamadas Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje establecidas fuera de la capital de la República y dentro de ella, conforme a la distribución de ramas de la industria, materias y jurisdicción territorial que se les asigne por el Secretario de Trabajo y Previsión Social".<sup>53</sup>

Invocamos la fracción XII del Apartado B del artículo 123 constitucional, la cual consigna la existencia y competencia de ese Cuerpo Colegiado en los siguientes términos: "Los conflictos individuales...serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria." Al efecto no hace excepción alguna, en el sentido de que no refiere si es un trabajador de base o de confianza.

Se invoca al artículo 124, fracción I, de la Ley Burocrática y que a la letra dice:

"Artículo 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será

---

53 DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Tomo I-O. p. 1876.

competente para:

I. Conocer los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;".

De tal manera, que en la fracción invocada, no se alude entre trabajador basificado o de confianza. Luego entonces, los elementos legales citados determinan la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y como ya vimos, se creó con la finalidad de dirimir o solucionar los conflictos suscitados entre el Estado y sus trabajadores, sean éstos de base o de confianza.

En relación a la competencia del H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con los conflictos de los trabajadores de confianza del Apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, nos permitimos citar textualmente el siguiente criterio emitido por nuestro más alto Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE 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 de la Constitución, 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 las leyes sobre el trabajo las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marineros y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de Servicio Exterior se 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 "B" 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 disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa por una parte, que las personas que desempeñen

cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva en general, a las condiciones laborales, según las cuales deba prestarse el servicio, igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que le 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 que derivan de la relación individual de trabajo, sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción II 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, 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, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Sexta Época, Quinta Parte:

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

Séptima Época, Quinta Parte.

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

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

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

Del criterio anterior, se desprende que las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y sus trabajadores de confianza al servicio de éstas, deben ser resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como único órgano competente, por mandato constitucional; no excluye a los trabajadores de confianza.

Transcribiremos dos acuerdos admisorios emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de trabajadores de confianza que promovieron demanda laboral:

El primer acuerdo admisorio recayó en el expediente No. 638/92, ventilado en la Segunda Sala:

### RESULTANDO

Que los apoderados del titular demandado o codemandado argumentaron que este Tribunal es incompetente para conocer del presente asunto, en virtud de que el accionante desempeñaba funciones propias de un trabajador de confianza dado que de conformidad por lo dispuesto por los Artículos 5o. fracción II inciso b) y 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con el Artículo 123 Constitucional Apartado "B" fracción XIV se encuentra excluido del Régimen Jurídico de la citada Ley.

### CONSIDERANDO

Que analizados los referidos argumentos y toda vez que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que los conflictos

derivados de la relación laboral entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión deben ser resueltos por este Tribunal, no pudiendo declararse incompetente porque el trabajador quedaría en estado de indefensión, ya que no se le permitiría probar los fundamentos de su demanda, y dado que no podría remitir el expediente a otra autoridad por ser este Tribunal el único competente, se estaría en un caso de denegación de justicia, además de que el argumento de que el actor desempeñaba funciones de confianza no constituye un presupuesto procesal de incompetencia, sino una excepción de fondo que deba resolverse al dictarse el laudo respectivo, conforme a la valoración de las pruebas aportadas por las partes; consecuentemente a este Tribunal debe declararse competente en lo preceptuado por los artículos 123 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124 fracción I y 124 B fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo antes expuesto y fundado es de resolverse y se

## RESUELVE

PRIMERO.- Se declara improcedente la excepción de incompetencia planteada por la parte demandada y codemandada.

SEGUNDO.-Este Tribunal se declara competente para seguir conociendo del presente juicio."

El segundo acuerdo admisorio recayó en el expediente No. 2293/93, ventilado en la Primera Sala, el cual transcribimos textualmente:

"MÉXICO, D. F., A 3 DE ENERO DE 1994.

A sus autos, el escrito y anexos recibidos el 12 de enero actual, promoción número 840, de los apoderados del Comité demandado, personalidad que acreditan y se les reconoce en términos de la copia certificada y testimonio notarial que acompañan, con fundamento en el artículo 692, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de aplicación supletoria, devuélvase dicho testimonio y déjese en autos la copia simple del mismo y que ha sido previamente cotejada. Se tiene señalado domicilio para oír y recibir notificaciones.

Téngase por contestada la demanda en tiempo y forma; por opuestas las defensas y excepciones hechas valer; resérvese a proveer sobre la admisión de las pruebas ofrecidas en la audiencia de ley.

Vista la excepción de incompetencia opuesta por el ocursoante, y toda vez que con fundamento en el artículo 762, fracción II de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, reviste el carácter de previo y especial pronunciamiento, se procede a resolver de plano y de conformidad con el artículo 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida como garantía social, y toda vez que los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado B, fracción XI; y 124 fracción I de la Ley Burocrática invocada, prevén que los conflictos entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, derivados de la relación laboral serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin distinción entre trabajadores de base y de confianza, lo que apoya también en la tesis jurisprudencial número 210, página 160, Cuarta Sala, Informe 1981, bajo el rubro: 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. Razón por la cual conforme a lo previsto en los artículos 1o., 2o., 4o., 120-A fracción V, 124 fracción I y 124-B fracción I de la Ley de la materia, este Tribunal se declara competente para conocer del presente conflicto que ha sido asignado a ésta Primera Sala,

y será responsable de tramitar y substanciar el procedimiento respectivo decidiéndose en definitiva hasta que se dicte el laudo correspondiente.

A fin de continuar con el procedimiento, se señalan las 9:30 hrs., del día 28 de enero del presente año, para que tenga lugar la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos y resolución, con fundamento en el artículo 131 de la Ley Burocrática antes invocada.

Por lo anterior, con los criterios prácticos que hemos transcrito, vemos que de los mismos se desprenden los elementos de competencia de el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado que son despedidos o cesados en forma injustificada, por lo que sí es posible su estabilidad en el empleo, agotando el procedimiento legal respectivo.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS**  
**TRABAJADORES DE CONFIANZA**

**4.1. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.**

En relación al tema particular que constituye el objeto del presente trabajo, consideramos se puede afirmar que cabe el honor al Congreso Constituyente de 1917, el haber consagrado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, importantes anhelos de la clase trabajadora, y uno de estos, es precisamente el derecho que tienen los trabajadores para no ser separados de su empleo sino por causas justas, que se traduce en el ya no estar sujeto al capricho y a la arbitraria voluntad unilateral y subjetiva del patrón.

Deseamos puntualizar lo siguiente: La seguridad que concede la firmeza, se da a través de tener un empleo y la consiguiente remuneración que le permita al trabajador cubrir en cierta medida las necesidades básicas de su familia y las propias, en estos tiempos difíciles en que la crisis económica día con día se agudiza y que golpea terriblemente la economía de los hogares.

Por otra parte, sin duda alguna, de las manifestaciones más importantes que se presentan en la actualidad dentro del Derecho del Trabajo, es la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, porque es un supuesto necesario para la realización de la seguridad laboral. Si el hombre tiene el deber, pero también el derecho a trabajar; si la sociedad tiene el deber de proporcionar a cada trabajador una ocupación que le permita llevar una vida en plena armonía con su propia dignidad; y , en la medida en que la sociedad no satisfaga esa obligación, tiene el deber de facilitar al trabajador los recursos necesarios para su subsistencia, en consecuencia es indudable que la estabilidad en el empleo es y tiene que ser uno de los pilares de la seguridad social y laboral.

Consideramos indispensable citar algunos criterios, porque sólo así, se entiende con mayor claridad, los alcances que tiene la estabilidad en el empleo:

Al respecto, Euquerio Guerrero opina lo siguiente; "Las ideas sobre seguridad social debemos entenderla en el sentido de que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador, sin causa justificada y comprobable y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminado el contrato, por medio de una declaración



unilateral".<sup>54</sup>

En esta misma tesitura y en opinión de Mario de la Cueva: "La estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble: es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo, la fuente y la garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo, fuente, a su vez, de un manejo de derechos cuya importancia es grande, no sólo en el interior del derecho del trabajo, sino también en la seguridad social, derechos que cuando falta la estabilidad, o desaparecen o se debilitan".<sup>55</sup>

Para nosotros, por lo trascendental de su opinión, citamos de nueva cuenta a Mario de la Cueva, quien ahonda sobre su comentario anterior: "Son muchas y muy hermosas las consecuencias que emanan de la estabilidad en el trabajo y hacen de ella uno de los principios sin los cuales no podría construirse el derecho del trabajo nuevo: la certeza del presente y del futuro dignifica al trabajador, porque aquél que sabe que su permanencia en la

---

54 GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Op. Cit. p. 90.

55 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. p. 220.

empresa ya no depende del capricho de otro, sino el cumplimiento de sus obligaciones, actuará en aplicación de su conducta ética y con el interés de su familia. A la idea de la dignidad,... se añade la idea de la libertad del hombre frente al hombre,...porque la certeza del presente y del futuro otorga al trabajador la fuerza y el valor de defender sus derechos, pues quien no está a merced de otro, sabe que nada ni nadie puede impedir sus acciones. Y si se mira hasta el fondo de las ideas para encontrar su efecto último, se verá que ahí está la idea de la igualdad, porque quien defiende su derecho con dignidad y libertad, es el igual del otro".<sup>56</sup>

Bajo el mismo orden de ideas, José Montenegro Baca propone los siguientes elementos para la estabilidad:

"1. La estabilidad no sólo ampara el interés económico individual del trabajador, sino también el de su familia.

2. La estabilidad garantiza el derecho al trabajo.

3. La estabilidad garantiza al trabajador el ejercicio de importantes derechos sociales.

4. La estabilidad evita el abuso del derecho en la disolución de la relación de trabajo".<sup>57</sup>

---

56 Ídem.

57 Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. p. 382.

Así, la relación que guarda la estabilidad con otros derechos y principios protectores de la vida del trabajador son realidad, como también lo es el enlace que se da en el devenir económico, político y social en nuestro país.

Asimismo, existen tesis respecto a la inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado, que representa para éstos, estabilidad en sus empleos:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS CONCEPTOS.- Por inamovilidad debe entenderse el derecho que tienen los trabajadores para no ser separados de su empleo sino por causas especificadas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no que dicho término que se refiere el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deba entenderse en función del cambio de adscripción o de funciones.

Amparo directo 6604/76.- Secretario de Educación Pública. 27 de junio de 1977.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Cuarta Sala. Séptima Época. Volumen Semestral 97-102. Quinta Parte. Pág. 57.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS CUANDO ADQUIEREN ESE DERECHO LOS DE NUEVO INGRESO.- Conforme al artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, lo que significa que antes de ese término pueden ser removidos libremente por el Titular, por lo que en estos casos no opera lo dispuesto en el artículo 46 del ordenamiento legal citado, pues, como ya se dijo, el trabajador no ha adquirido todavía derecho a la inamovilidad.

Amparo Directo 6604/76.- Secretario de Educación Pública.- 27 de junio de 1977.- 5 votos.- Ponente: María Salmorán de Tamayo.

Cuarta Sala. Séptima Época. Volumen Semestral 97-102. Quinta Parte. Pág. 58.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS.- Los trabajadores de nuevo ingreso a una dependencia burocrática que adquieren inamovilidad después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, no son aquellos a quienes se designa para que cubran una plaza de base sólo mientras la Comisión Mixta de Escalafón respectiva determina a qué persona por sus mejores derechos escalafonarios,

corresponde cubrirla en definitiva, sino los que resultan nombrados, con carácter permanente, una vez que la citada Comisión emite dictamen en su favor.

Amparo Directo 5087/69/1a.- Miguel Saldaña Aguilar.- 8 de abril de 1970.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Ángel Carvajal.

Informe 1970. Cuarta Sala. Pág. 47.

#### **4.1.1. ESTABILIDAD ABSOLUTA.**

A la estabilidad absoluta también se le denomina legal o propia.

En aras del ideal de permanencia en el empleo se ha establecido la regla de la duración indefinida del contrato de trabajo, al que se confiere el grado absoluto de estabilidad, y excepcionalmente los contratos para obra y tiempo determinados relacionados con la llamada estabilidad relativa.

La negación a la intervención de la voluntad patronal en la terminación de la relación de trabajo, así como la necesidad de expresión de una causa justificada, debidamente probada, se manifiesta en algunos criterios doctrinales.

Mario de la Cueva, en su obra ya citada, comenta lo siguiente: "La estabilidad de los trabajadores alcanza su punto álgido en el problema de la disolución de la relaciones de trabajo, porque es ahí donde entra en juego la voluntad del patrono. La distinción que apunta al rubro se refiere, precisamente, al grado de libertad que se conceda al patrono para disolver la relación...Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador".<sup>58</sup>

Víctor Russomano Mozart considera que: "La estabilidad es la negación jurídica y de hecho, de la prerrogativa patronal de despedir sin causa. Dentro de este concepto y en la medida exacta del término, toda estabilidad es absoluta o no es estabilidad".<sup>59</sup>

En el artículo 43, fracciones III y IV de la Ley Federal de los

---

58 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. p. 221.

59 RUSSOMANO MOZART, Víctor. La estabilidad del Trabajador en la Empresa. Tercera edición. UNAM. México. 1983. p. 13.

Trabajadores al Servicio del Estado, se establece la estabilidad absoluta en los siguientes términos:

"Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere al artículo 1o. de esta Ley:

III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueran condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenio en los términos del laudo definitivo".

Por tanto, de lo anterior se desprende que la fuerza legal que ampara a la estabilidad en el contrato por tiempo indeterminado ante el despido injustificado, se traduce en la acción que compete al trabajador de exigir su reinstalación o indemnización.

#### 4.1.2. ESTABILIDAD RELATIVA.

A criterio nuestro, el estudio de la estabilidad relativa o impropia, debe realizarse atendiendo la naturaleza jurídica del contrato individual de trabajo.

Según Víctor Russomano: "La estabilidad relativa admite la posibilidad del despido a criterio del empleador, en tanto se someta al pago de la indemnización legalmente impuesta".<sup>60</sup>

En opinión del multicitado Mario de la Cueva: "...se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización...Pero en sentido inverso, una estabilidad relativa que llegara al extremo de conceder una libertad absoluta al patrono sería la negación de la institución y nos regresaría a los años del imperio del derecho civil y de la autonomía de la voluntad del patrono, cuando el trabajador entregaba su dignidad ante el temor del mañana inmediato".<sup>61</sup>

---

60 ídem.

61 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Tomo I. pp. 221 y 222.



La estabilidad relativa constituye la excepción a la duración indefinida de la relación y contrato de trabajo, estableciéndose en los ordenamientos legales de la materia que nos ocupa: el contrato por tiempo fijo o determinado y el contrato para obra determinada.

El contrato por tiempo fijo o determinado, de acuerdo al criterio de Alfredo Montoya Melgar: "Es aquel en el que se fija un término final predeterminado, conocido a priori por las partes de la relación".<sup>62</sup>

En tanto que el contrato para obra determinada, para Ernesto Krotoschin: "Es aquel cuya duración según la voluntad de las partes, depende de un hecho exterior, de un acontecimiento futuro cierto - la terminación del servicio o de la obra - y que en consecuencia, no depende exclusivamente de la voluntad de una de las partes".<sup>63</sup>

Luego entonces, para algún sector de la doctrina, inclusive se da en la praxis, sí existe la posibilidad de utilizar el trabajo por tiempo u obra determinados; reafirmando lo anterior, que la estabilidad en el empleo debe

---

62 MONTOYA MELGAR, Alfredo. Derecho del Trabajo. Edit. Tecnos. España. 1978. p. 61.

63 KROTOSCHIN, Ernesto. Tratado Práctico del Derecho del Trabajo. Op. Cit. p. 88.

entenderse como el derecho a conservarlo de acuerdo a la duración que reclame la propia naturaleza de las relaciones laborales; en todo caso, la estabilidad no es por fuerza, indefinida.

Así, cabe hacer la distinción sobre la estabilidad en el empleo, tratándose de contratos por tiempo indefinido y, contratos por obra o tiempo determinados:

a) Tratándose de contratos por tiempo indeterminado, se da el derecho a la estabilidad (absoluta) en el empleo.

b) Tratándose de contratos por obra o tiempo determinados, genera como consecuencia la estabilidad (relativa) en la prestación del servicio.

Por tanto, de lo anterior se desprende que el carácter absoluto del derecho a la estabilidad en el empleo, se flexiona únicamente, en las excepciones taxativamente consideradas en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, cuyas limitantes favorecen al patrón, en el sentido de que, a su arbitrio, puede dar por terminada la relación laboral, cubriendo las indemnizaciones correspondientes, tal y como se establece en el artículo 50 de la Ley en comento. En otro sentido, el trabajador también puede, en forma

unilateral, dar por terminada la relación laboral, sin que el patrón pueda obligarlo a continuar prestando sus servicios, aunque por supuesto no se desecha la posibilidad de que se le finque alguna responsabilidad en materia civil.

Desde la perspectiva anterior, la permanencia en el empleo deberá subsistir hasta la terminación natural, en cada caso, de las relaciones laborales.

#### **4.2. EL PROBLEMA DE LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.**

Nos encontramos en el umbral del siglo XXI, y porqué no decirlo, es triste ver que la realidad nos exhibe que el Estado tiene a su servicio una cantidad considerable de empleados de confianza, quienes, no dejamos de insistir, se encuentran desprotegidos jurídicamente al no contar con una legislación específica que les sea aplicable.

Por otra parte, el Poder Judicial Federal ha establecido las siguientes tesis jurisprudenciales relacionadas con el rubro que nos ocupa, y que por su importancia, nos ayudarán a sustentar nuestras opiniones y planteamientos, las cuales en su oportunidad las iremos señalando.

En efecto, en la Administración Pública Federal muchos trabajadores tienen nombramiento de confianza, sin embargo, por la naturaleza de las funciones o labores que desempeñan no están contemplados dentro de esa característica por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precepto que señala en esa larga lista, quiénes son considerados trabajadores de confianza.

Por tanto, citamos las siguientes tesis:

EMPLEADOS DE CONFIANZA (Artículo 5o.). El principio general que rige al estatuto jurídico es el que los trabajadores al servicio del Estado deban ser protegidos por el mismo, de manera que los empleados de confianza que están fuera de su protección constituyen la excepción dentro del principio general y consiguientemente los preceptos que determinan cuáles empleos de confianza son limitativos, en tal virtud para que un empleo deba catalogarse como tal, debe estar perfectamente determinado en dicho precepto con la designación de que los presupuestos de egresos o las leyes y reglamentos que rigen a cada dependencia le hayan dado, pues de lo contrario deben estimarse como de base.

Sentencia: informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 54. A. D. 2050/51. Jefe del Departamento del D. F. VS. Tribunal de Arbitraje.

## TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA.

Este carácter deriva de la ley. La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima época, volumen 46, quinta parte, pág. 59.

Por lo anterior, consideramos como una razón de peso, para que el Estado mediante los titulares de las dependencias, otorguen la basificación a dichos trabajadores, lo cual traerá como consecuencia en que el empleado tendrá la estabilidad de su empleo y por consiguiente todos los derechos o beneficios que de esta institución jurídica se genera.

Así, la inestabilidad, la entendemos como la inseguridad jurídica que sufre el trabajador en relación a la permanencia en su empleo, por falta de protección de la Ley a la subsistencia de la relación de trabajo.

A todas luces, la inestabilidad representa una situación problemática para los empleados de confianza por lo que se refiere a la

inseguridad en el empleo; es una limitante omnímoda o absoluta para el ejercicio de todos los derechos consagrados en nuestra Ley Suprema y en los demás ordenamientos legales de la materia que nos ocupa, la cual alcanza un relieve inusitado como factor de persuasión en contra de los movimientos de organización de éstos trabajadores.

Difícilmente, aunque no imposible, prosperará un movimiento tendiente a la organización de los empleados de confianza en pro de sus intereses y derechos, por legítimos que estos sean, en tanto el patrón tenga a su favor la nefasta causal del despido del trabajador por la pérdida de la confianza, según lo preceptuado en el artículo 126, fracción X de la Ley Federal del Trabajo, fuente supletoria, como ya hemos mencionado, de la Ley Burocrática.

El empleado de confianza se siente individualmente desprotegido, aislado, indefenso ante la arbitrariedad, el temor, el chantaje cotidiano y de otras injusticias de que lo hace víctima el titular de la dependencia o del jefe inmediato, al saber la facilidad con que puede remover, despedir o cesar "legalmente" al trabajador sujeto a la inestabilidad en el empleo.

Por lo anterior, vale la pena comentar lo conmovedor que es ver

llorar a trabajadoras y trabajadores de confianza, hasta el grado de sentir pisoteadas sus dignidad, por las humillaciones por demás groseras, abusivas e injustas que sufren por parte de sus jefes inmediatos, mismos que por el cargo que tienen, la mayor de las veces lo obtienen sin hacer mérito alguno, sino con cierta astucia se saben "ganar" la simpatía del superior jerárquico quien les otorga el cargo o nombramiento, estos jefes inmediatos, volvemos a repetir, hacen alarde de prepotencia y se sienten omnipotentes y tratan al subordinado tal y como lo hemos descrito; aunque también se debe reconocer que hay titulares quienes son justos en sus tratos para con el empleado de confianza.

Si al comentario anterior abundamos sobre el rechazo, el ataque no frontal, inclusive la difamación por parte de los trabajadores de base o sindicalizados hacia el de confianza, luego entonces, éstos no gozan de una situación laboral muy privilegiada que digamos.

En otro aspecto, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado criterios diversos respecto de la catalogación de los empleos de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos

de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida tanto debido a sus efectos limitantes como a la calificación de las funciones que en la misma Ley se consignan.

AL respecto, citamos textualmente la siguiente tesis:

#### TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA.

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

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1981. Cuarta Sala. pág. 237.

Por todo lo establecido y fundamentado, creemos en la conveniencia de que se expida una legislación específica para los trabajadores



de confianza, a efecto de ser tutelados no sólo en sus salarios y del goze de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo al mandato de nuestra Carta Magna en su artículo 123, Apartado B, fracción XIV, sino principalmente en la estabilidad en sus empleos. De esta forma el Estado corresponderá a sus servidores de confianza; otorgando la basificación a aquéllos empleados de confianza que por la naturaleza de las labores que realizan, no son, aunque se señale en el nombramiento, de confianza.

Nuestro planteamiento no es una idea, es un sentir ya impostergable e ineludible, en esta etapa de la civilización, que se debe aceptar como justa demanda de los empleados de confianza al servicio del Estado. Tampoco es una fantasía sino una realidad, y las más de las veces, la realidad supera a la fantasía.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Gracias a la valiente decisión de los diputados de 1917 alcanzaron jerarquía constitucional principios que rigen y protegen el trabajo del ser humano, por primera vez en el mundo. Ya que el artículo 123 de nuestra Carta Magna establece las garantías más importantes para los trabajadores, que forman en la sociedad, al igual que los campesinos, una clase económica débil. Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que puedan ser violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas.

**SEGUNDA.** Por mandato expreso de la Constitución, los conflictos individuales serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (Artículo 123, Apartado B, fracción XII). Ante dicha consigna, entendemos que no sólo los trabajadores de base o sindicalizados, sino también los de confianza deben de promover sus demandas ante el Tribunal de referencia. En la práctica, el propio Tribunal ha emitido laudos favorables a trabajadores de confianza.

**TERCERA.** Es necesario se adicione un Apartado o Título Especial en la Constitución, que regule las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores de confianza.

**CUARTA.** La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es discriminatoria, toda vez que excluye de su régimen a los trabajadores de confianza, y no vemos por qué; si bien es cierto que la relación laboral que los vincula con el Estado es con el carácter de confianza, igual lo es de que no por eso dejan de ser trabajadores, inclusive aportan más fuerza de trabajo para que el Estado logre sus fines propuestos, que los mismos trabajadores sindicalizados.

**QUINTA.** Los trabajadores de confianza al servicio del Estado al no contar con una legislación específica aplicable a ellos, se les niega en forma absoluta el derecho de la estabilidad, limitándose a una sola causal, como es la denominada "pérdida de la confianza", como hecho sujeto a la apreciación subjetiva del titular del órgano estatal para que proceda de inmediato su despido; todo ello pone de manifiesto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

**SEXTA.** Por razones obvias, de hecho y por derecho los titulares de los órganos estatales tienen bajo su mando personal de confianza, de acuerdo a la naturaleza de las funciones que realizan dichos subordinados.

**SÉPTIMA.** Consideramos que los denominados altos funcionarios deben dar un mejor trato humano a sus subordinados, indistintamente de las condiciones

socio-económicas, políticas o religiosas, o bien, que sean sindicalizados o de confianza, sobre todo que respeten la dignidad de éstos últimos, en virtud de que antes que trabajadores también son seres humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México. 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Porrúa. México. 1981.
- BOGLIANO, Palmiro B. La Estabilidad en el Contrato de Trabajo. Abeledo-Perrot. Argentina. 1957.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1988.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Hacia un Nuevo Derecho Laboral. Segunda edición. Trillas. México. 1994.
- DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.
- DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México. 1992.
- DEVEALI, Mario. El Derecho del Trabajo. Tomo I. Astrea. Argentina. 1983.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Séptima edición. Porrúa. México. 1989.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Décima edición. Porrúa. México. 1994.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1980.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Porrúa. México. 1991.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho Mexicano del Trabajo. Decimoctava edición. Porrúa. México. 1994.
- GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel. Lineamiento de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social en México. Novena edición. Porrúa. México. 1991.

KROTOSCHIN, Ernesto. Tratado Práctico del Derecho del Trabajo. Volumen I. Cuarta edición. Depalma. Argentina. 1978.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. "Teoría Integral". Sexta edición. Porrúa. México. 1981.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Centésima octava edición. Porrúa. México. 1995.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Septuagésima séptima edición. Porrúa. México. 1996.

LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Vigésima sexta edición. Porrúa. México. 1989.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Vigésima octava edición. Porrúa. México. 1993.

## OTRAS FUENTES

DICCIONARIO DE DERECHO. Por Rafael de Pina. Séptima edición. Porrúa. México. 1978.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. Decimoctava edición. Espasa-Calpe. España. 1956.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO: OCÉANO UNO. Ediciones Océano Gallach. Colombia. 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo A-CH. Sexta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa. México. 1993.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo D-H. Sexta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa. México. 1993.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo I-O. Sexta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa. México. 1993.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo P-Z. Sexta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa. México. 1993.

DICCIONARIO PRÁCTICO ESPAÑOL MODERNO. Ediciones Larousse. México. 1983.

DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Por Ramón García-Pelayo y Gross. España. 1993.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Año II. Tomo II. 1968.

JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES 1976-1977. Actualización V laboral. Sustentadas por la 4a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sexta parte. Índice sistemático y alfabético por el Lic. Arturo López Hernández. Selección interior por materia a cargo del Lic. Luis Arana Caro. Dirección y compilación por Francisco Barrutieta Mayo. Mayo ediciones. México. 1979.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "¿ A quien Corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus Trabajadores y Empleados ?. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Tomo XXII. Número 107. julio - diciembre de 1977.

