

189
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

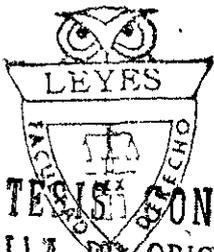
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSARIO NAYELI SANDOVAL VIZCAINO

ASESOR ENRIQUE LARIOS DIAZ



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

SEPTIEMBRE, 1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

0271268



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Como una ofrenda de gratitud,
dedico este trabajo a mi madre
Rosario Vizcaíno Ledesma y mi
abuelo Antonino Vizcaíno Díaz,
quienes con su ejemplo, amor,
dedicación, motivación y apoyo
incondicional han hecho
realidad uno de mis mejores
sueños.

A mi padre Roberto Sandoval
Salcedo y tío Gonzalo Sandoval
Salcedo por su amor, paciencia,
motivación y ayuda.

A mis tíos Héctor, Elena, Julio y
Mario Vizcaíno por sus sabios
consejos y ayuda moral en
situaciones muy difíciles para mí.

A mis hermanos: Guadalupe Monserrat,
Gonzalo, Alma Rosa en su memoria,
Vicente, Saraí, Arturo, Lorena, Ricardo
y Roberto, por la comprensión y
motivación que me ayudó a salir
adelante.

A la memoria del Magistrado Raúl Ortiz Urquidí, por su tiempo, consejos y ejemplo digno a seguir.

Al maestro Arturo G. Larios Díaz, por el gran apoyo y ejemplo que ha representado para mí.

A todos mis familiares, en especial a la familia Garrido Pérez y demás amigos muy queridos que contribuyeron en la terminación de este trabajo.

El presente trabajo fue realizado en el Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, con la asesoría del maestro Enrique Larios Díaz.

GRACIAS A TODOS...

El Trabajador de Confianza en Organismos Descentralizados

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS

	Pág.
1.1. Trabajo	4.
1.2. Patrón	8.
1.3. Trabajador	13.
1.3.1. El Intermediario	20.
1.4. Relación de Trabajo	21.
1.5. Trabajador de Confianza	27.
1.6. Representante de Patrón	32.
1.7. Servicio Público	33.
1.8. Servidor Público	37.
1.9. Funcionarios y Empleados Públicos	39.
1.9.1. Funcionario Público	39.
1.9.2. Empleado Público	39.
1.9.3. Función Pública	40.
1.10. Administración Pública	41.
1.11. Descentralización y sus Formas	44.
1.11.1. Por Colaboración	47.
1.11.2. Por Región	13.
1.11.3. Por Servicio	48.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES NACIONALES DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

A) Trabajadores de Confianza

Pág.

2.1. Evolución del Trabajador al Servicio del Estado	49.
2.2. La Constitución y el Trabajador de Confianza	58.
2.3. El Trabajador de Confianza en las Leyes Reglamentarias	60.
2.3.1. Ley Federal del Trabajo	61.
2.3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	66.

B) Organismos Descentralizados

2.4. La Administración Pública y sus Reformas	67.
2.5. El Desarrollo de la Descentralización	76.
2.6. Desarrollo de la Descentralización Administrativa	79.

ANEXOS:

*) Acuerdo por el que se Establecen las Bases de Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal	87.
*) Acuerdo para el Establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos del Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	90.
*) Acuerdo por el que se Dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, Procedan a implantar las Medidas Necesarias, Delegando Facultades en Funcionarios Subalternos, para la más Ágil Toma de Decisiones y Tramitación de Asuntos	93.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN LEGISLATIVO-FUNCIONAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y TRABAJADORES DE CONFIANZA.

	Pág.
3.1. Descentralización Administrativa: una forma de coadyuvar al Estado en el Servicio Público	96.
3.1.1. Descentralización por Región	97.
3.1.2. Descentralización por Colaboración	98.
3.1.3. Descentralización por Servicio	98.
3.2. Ambigüedad Laboral en Organismos Descentralizados	99.
3.3. El Trabajador de Confianza en la Legislación Laboral	106.
3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	107.
3.3.2. Ley Federal del Trabajo	115.
3.3.2.1. Reinstalación	115.
3.3.2.2. Derecho al Reparto de Utilidades	116.
3.3.2.3. Condiciones Generales de Trabajo	119.
3.3.2.4. Derecho de Sindicalización	120.
3.3.2.5. Causales de Rescisión en Trabajadores de Confianza	123.
3.3.2.6. Intervención en la Huelga	125.
3.3.3. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	127.
3.3.3.1. Jornada Diaria Máxima	133.
3.3.3.2. Derecho a la Estabilidad	134.
3.3.3.3. Ceses Injustificados	135.
3.3.3.4. Derecho Escalafonario	136.
3.4. Estudio a los Artículos 9º y 5º de las Leyes Secundarias del Artículo 123	140.

CAPÍTULO IV

UNA SOLUCIÓN PARA LOS MAL LLAMADOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

	Pág.
4.1. Inadecuado Empleo del Término "Confianza" en el Derecho del Trabajo	156.
4.2. Estabilidad Laboral del Trabajador de Confianza	160.
4.3. Los Trabajadores Especiales	168.
4.4. Breves Notas de Derecho Comparado, Aplicado a los Trabajadores de Confianza en Organismos Descentralizados	172.
4.5. Remoción del Trabajador de Confianza en la Legislación Laboral Mexicana.....	177.
CONCLUSIONES	186.
ÍNDICE ALFABÉTICO DE LA JURISPRUDENCIA CONTENIDA EN EL PRESENTE TRABAJO	189.
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	192.

INTRODUCCIÓN

Trataremos una vez más sobre el tema de los trabajadores de confianza, mucho se ha dicho de la problemática a la que se enfrenta este tipo de trabajadores.

No quisiéramos repetir lo que infinidad de autores han dicho al respecto, es conocido que los trabajadores de confianza mantienen una situación de inseguridad jurídica que no les permite desarrollarse, son el blanco de injusticias legislativas y sociales, inclusive, se les puede considerar como el patito feo del derecho laboral.

En el presente trabajo intitulado "Los Trabajadores de Confianza en Organismos Descentralizados", se aborda la problemática desde su origen hasta nuestros días, haciendo observaciones y críticas a situaciones que a nuestro juicio han creado una serie de confusiones, al grado de no saber con precisión qué son los trabajadores de confianza, también ofrecemos posibles soluciones.

La inquietud de enfocar nuestro estudio a quienes laboran en organismos descentralizados, se debe en primer lugar, a la experiencia laboral obtenida en nuestra vida profesional, en segundo lugar, porque la situación de los trabajadores de confianza en estos establecimientos, son el grado máximo de vacío legislativo y consecuentemente, de injusticia social que pudiesen vivir estos laboriosos, razón por la que se hace un análisis comparativo respecto de los trabajadores en general; en tercer lugar, porque poco se ha escrito sobre el trabajador de confianza en organismos descentralizados de manera genérica.

Aclaremos que no por estas razones, olvidamos esa situación conflictiva que viven en general el resto de los trabajadores de confianza y no por hablar de aquellos que trabajan en organismos descentralizados, vamos a dejar a un lado esa situación masiva que se ha venido manejando, por ello, serán tratados ampliamente en este trabajo.

Para intentar lograr nuestro objetivo, hemos dividido el presente trabajo en 4 capítulos:

El primero, se refiere a los conceptos laborales y administrativos que analizados de manera sencilla y natural, resultan en su mayoría poco prácticos en la regulación de situaciones concretas, por lo tanto, partimos desde la palabra trabajo hasta llegar a los conceptos de las diversas formas de descentralización, de esta manera, nos resultará sencillo entender la situación real de la problemática planteada.

En el segundo capítulo, se muestran referencias históricas, mismo que se ha subdividido en trabajadores de confianza y organismos descentralizados, con la finalidad de hacer más amena su comprensión, al referirnos a los trabajadores de confianza, hablamos en primer lugar del trabajador al servicio del Estado, pues al fin, los trabajadores de organismos descentralizados son servidores públicos, posteriormente, pasamos a la generalidad de ubicar en el devenir histórico al trabajador de confianza en la Constitución y leyes reglamentarias, encontrando un antecedente que en su momento inicial, pudo ser considerado desde 1935 como la justificación existencial máxima de los trabajadores de confianza.

Posteriormente, veremos cómo se formó paulatinamente la *administración pública en nuestro país desde los aztecas, y con pasos gigantes, lo que actualmente es.*

Ya en el capítulo tercero, se pretende mostrar la legislación existente en nuestro país sobre trabajadores de confianza y confrontarla con la realidad, hablaremos de la función pública de organismos descentralizados, y el distinto derecho laboral que rige a estos establecimientos y proponemos una solución razonada tendiente a proporcionar seguridad laboral.

Además, se desmenuzan los conceptos sobre trabajadores de confianza que nos obsequian las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, así como de algunos otros conceptos laborales.

Trataremos de forma breve y específica los derechos que les son restringidos a los laboriosos de confianza, y posteriormente, se hará una *comparación con los que corresponden a trabajadores en general, de esa manera será notoria la injusta diferencia de que son objeto.*

Asimismo, es menester señalar que no pocas de nuestras opiniones, son sustentadas con criterios jurisprudenciales, de esa manera, podríamos correr menor riesgo de divagar en las precisiones que se realizan.

En el cuarto y último capítulo, simplemente, nos dedicamos a dar razones a manera de soluciones que nos apoyen en nuestra (poco incursionada) propuesta, daremos la definición de la confianza, se hablará del tema tan importante consistente en la estabilidad laboral, ofreciendo soluciones y razones por las que debe considerarse importante a todo trabajador; asimismo, se comentará sobre las labores nada especiales del trabajador de confianza.

Tomaremos en consideración algunos ejemplos que nos ofrece el derecho comparado a nivel Latinoamericano con la finalidad de ratificar nuestra

propuesta final tratada como una solución tajante, aplicando el dicho popular: "a grandes males, grandes remedios".

Con este cúmulo de ideas, se pretende finalmente apoyar la lucha social de los trabajadores por conseguir el reconocimiento a sus derechos y por un trato digno y justo, además de igualitario entre todos los trabajadores de confianza y trabajadores generales. Asimismo, ratificar la razón existencial del derecho del trabajo.

La solución que se propone, es con el afán de que el derecho laboral camine de la mano con los cambios sociales que se han venido dando, no puede quedarse atrás.

En caso de que este trabajo no cumpla con la finalidad que se ha expresado ya, sería útil, si por lo menos, las soluciones planteadas dan motivo a la reflexión.

CAPÍTULO I

Conceptos

En este capítulo hablaremos sobre conceptos indispensables para el desarrollo de la presente investigación, partiremos de lo general como es el significado tan importante que tiene la palabra trabajo por ser considerada el eje natural de supervivencia humana, hasta llegar al tema en particular de los trabajadores de confianza que laboran en organismos descentralizados

1.1. Trabajo

El trabajo, constituye una fuerza social y económica, misma que a través del devenir histórico, forma parte de los preceptos constitutivos del pueblo, elevándolo de manera trascendental en nuestra Constitución en el artículo tercero en que se consagra como un derecho y deber sociales, no como algo mercantil, además de exigir el respeto a la libertad y dignidad de quien lo realiza garantizándole bienestar.

El término "trabajo" tiene tres acepciones etimológicas sin precisar cuál de ellas es el verdadero origen de la palabra: La primera, corresponde al latín *trabs*, *trabis*, que significa traba, se considera como tal el esfuerzo de quien lo realiza, la segunda, corresponde al griego *thilbo* que quiere decir apretar u oprimir,

la tercera, se trata de un verbo latino *labore* o *labrere*, correspondiente a la labranza de la tierra ¹

Hay dos formas de conceptualizar el trabajo, en sentido amplio o común y en sentido formal; el primero, consiste en el esfuerzo aplicado a actividades que se realizan de forma cotidiana, cuyo objetivo es la creación de satisfactores personales, por ejemplo, en el hogar y con los seres queridos, en este caso estamos ante la presencia de un trabajo libre de voluntad por parte de quien lo realiza.

Un sentido formal, es sin duda, el más importante para el derecho laboral, consiste en la visión que se tiene del trabajo como objeto de regulación jurídica, con la finalidad de lograr la armonía necesaria en una convivencia, es decir, el trabajo pierde libertad al estar sujeto a una disciplina, opinamos al igual que el maestro Néstor de Buen: "...En el estado actual de nuestra legislación, sólo se regula el trabajo subordinado, o sea, el que se presta a una persona en favor de otra, mediante el pago de un salario..."²

Utilizando un segundo criterio, apuntamos que para el maestro Rafael de Pina es: "Una actividad humana dirigida a la producción de cosas materiales o espirituales, o al cumplimiento de un servicio público o privado"³

¹DAVALOS, Jose. Derecho del Trabajo I, sexta edición. Porrúa, México, 1996, p. 3

²BUI N. Nestor de. Derecho del Trabajo, Tomo I, octava edición. Porrúa, México, 1991 p. 14

³PINA, Rafael de. y Rafael de Pina Lara. Diccionario de Derecho, decimonovena edición, Porrúa, México, 1993 p. 481

En el concepto anterior, el cumplimiento de las cosas espirituales, nos sugiere ambigüedad, puesto que la actividad es concreta, real y no así la espiritualidad englobada en el término económico, porque en la medida del bienestar material del individuo, se logrará el crecimiento interno y el desarrollo de la persona humana.

La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 8º, segundo párrafo dice: ". Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Esta definición es inadecuada al establecer distinción entre servicio material e intelectual porque ambas actividades, se encuentran ya debidamente tuteladas por la ley de referencia, por lo tanto, carece de importancia jurídica, sobra la última parte referente a la preparación requerida, aunque se entiende la intención legislativa de proteger el trabajo diverso al manual o muscular que es el intelectual, ambos quedan inmersos en una actividad humana, en consecuencia, sólo nos queda de la definición anterior un último elemento que es la actividad humana

Tomando la idea del maestro Rafael de Pina, es necesario completar esta definición para no considerarla simplemente como una actividad humana, hay que darle un sentido, una meta, es decir, esa actividad va encaminada a la

realización de fines económicos o al cumplimiento de un servicio, ya sea público o privado

El trabajador desde el punto de vista económico, se aplica a la producción de la riqueza, quien trabaja lo hace por necesidad de sobrevivir, quien recibe el trabajo, se beneficia de esa producción obteniendo riqueza

Caso distinto al anterior, es el trabajo aplicado al Estado, aquí se supone la inexistencia de la finalidad de lucro, se procura un equilibrio de las fuerzas productivas, buscando para el servidor público una serie de derechos básicos y para el Estado, un interés colectivo

Respecto a la finalidad de lucro antes referida, el doctor Acosta Romero señala que la función y el empleo público no son objeto de comercio, por lo tanto, la reglamentación jurídica de la relación que surge entre el Estado y sus servidores precede a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento.⁴

El Diccionario Jurídico Mexicano, nos indica que los trabajadores al servicio del Estado “ son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del

⁴ACOSTA ROMERO, Miguel. Leona General del Derecho Administrativo quinta edición, Porrúa, México, 1983, p 698

titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente “⁵

Es necesario ahora conocer un poco sobre quien realiza ese trabajo exento del lucro

Dado que el trabajador es considerado objeto de estudio del derecho laboral en su conjunto, no hay razón a nuestro juicio de hacer una distinción legislativa del trabajo por la mera atención a sus diversas finalidades (fines lucrativos y no lucrativos), así nuestra definición de trabajo es. *toda actividad o esfuerzo humano, tendiente a realizar fines económicos, sociales o colectivos, y que por razones de una necesaria convivencia, es regulado por la ley*

1.2. Patrón

Ante la existencia de un trabajo siempre está el patrón, es quien se beneficia de manera directa o indirecta de los beneficios que representa el trabajo elaborado.

Podemos decir que es el primer sujeto de una relación laboral, el patrón ha sido llamado de múltiples formas, así lo establece el doctor Dávalos “ ..acreedor del trabajo, empleador, patrono, patrón, principal, dador de trabajo,

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Quinta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa UNAM. 1992 p. 3107

dador de empleo, empresario, locatario, etc , lo cual sucede en la doctrina y en legislaciones nacionales. De los anteriores términos, se han elegido los de patrón y empresario, no sólo porque tradicionalmente se han venido usando, sino también porque son los conceptos que presentan menos objeciones técnicas”⁶

Una apreciación muy subjetiva respecto al papel que juega el patrón, es por un lado, el derecho de exigir al trabajador el resultado de su esfuerzo en beneficio de aquél, en consecuencia, quien ejecuta la actividad, tiene derecho a ser retribuido, convirtiéndose así el patrón en deudor del trabajador, obteniendo una doble función.

El patrón tiene dentro de la doctrina mexicana, algunas ideas que lo conceptualizan y son las siguientes:

El maestro Castorena dice “El rendimiento o producción del trabajo, no es de quien lo realiza. El pago del salario o de la remuneración da derecho a quien recibe el servicio a aprovechar aquél producto .., la persona que aprovecha el resultado es el patrón.”⁷

Se observa en la anterior afirmación que no es contemplada la relación entre el Estado y sus trabajadores, lo cual nos parece inapropiado, porque no siempre quien aprovecha el resultado es el patrón, v.g.r.: El Estado como ente

⁶DAVALOS Jose. Derecho del Trabajo J. Ob Cit p 97

⁷CASTORENA J. Jesus. Manual de Derecho Obrero, sexta edición, s. Ed., México 1984, p 5

soberano destinado en parte a la satisfacción de las necesidades colectivas, tiende a beneficiar al gobernado, con la satisfacción de necesidades individuales y colectivas, el carácter de patrón corresponde al Estado, quien se beneficia justificando su razón de existir, en consecuencia, no recibe beneficio quien realiza la actividad porque se interpone el interés colectivo.

El maestro Sánchez Alvarado dice que el patrón es. "La persona física o jurídica - colectiva que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros de forma subordinada."⁸

En este caso, es más práctico hablar simplemente de persona, reiteramos la intrascendencia de la separación del trabajo intelectual y material, además, la aplicación del término subordinación corresponde exclusivamente al trabajador, quien por razón de prestar sus servicios al patrón, está obligado a someterse a sus mandatos, como veremos más adelante.

Algunas definiciones legales que se han presentado sobre el tema

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 4º primer párrafo decía: "Patrón es toda persona física o moral que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo"⁹

⁸SANCHEZ ALVARADO. Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo IV, Oficina Asesores del Trabajo. Mexico. 1967. p 229

⁹Ley Federal del Trabajo de 1931

La anterior definición, nos hace pensar contrariamente ante la inexistencia del contrato de trabajo, ¿es considerada como relación jurídica? ésto en su tiempo colocó en desventaja al trabajador.

El problema se elimina con lo dispuesto por el artículo 26 de la ley actual "La falta del escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esta formalidad"

El artículo 10º de la ley en referencia dice: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"

La definición anterior es muy reducida, porque no sólo se utiliza la actividad humana, sino que además, como ya lo vimos, se recibe un beneficio directo con el producto de ésta.

Por ello, consideramos que una definición más cercana a la finalidad práctica de la materia sería la siguiente: *"Patrón es la persona que se beneficia de manera directa con el trabajo realizado"*.

De lo anterior, se desprenden 2 elementos

a) La existencia de una persona que indistintamente puede ser física o moral

b) Beneficio directo por parte de la persona que requiere de la actividad humana (patrón) para alcanzar mediante la producción, como resultado del esfuerzo en su conjunto, satisfacer sus objetivos económicos o sociales. Al comparar al Estado con el patrón, consideramos que no demerita en nada su calidad de ente soberano.

Es necesario tratar en este tema al sustituto patronal por estar considerado en la ley y al fungir como patrón, tiene los derechos y obligaciones que le son propios.

El patrón sustituto - fue creado a razón de procurar mayor justicia y protección a la relación laboral ante los cambios patronales. La ley no define esta figura, estimamos que esta omisión no es del todo trascendental, porque la palabra sustitución, nos sugiere la idea del cambio de una persona por otra, así el sustituto es quien está en lugar de otro.

Es acertada la actual legislación en el artículo 41 al decir: "El patrón sustituto será solidariamente responsable con el nuevo, por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución hasta por el término de seis meses, concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón..."

1.3. Trabajador

Es el segundo sujeto de la relación laboral porque ante el patrón, se encuentra el trabajador, considerado como elemento básico para el derecho del trabajo

Para identificar al trabajador, se han utilizado diversos términos, entre los cuales están: Obrero, empleado, prestador de servicio, de obra, dependiente, operario, asalariado, jornalero, etc.¹⁰

Consideramos que la denominación es correcta al referirse a las personas que prestan el trabajo

Para hacer un análisis, veamos la evolución de la definición de trabajador

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 3º dice: "Trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo".¹¹

La Ley Federal del Trabajo de 1970, artículo 8º, primer párrafo

¹⁰DAVALOS Jose Derecho del Trabajo I, Ob. Cit p 90

¹¹ Ley Federal del Trabajo de 1931

señala "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado"

Presentemos una comparación literal del concepto trabajador entre las leyes de 1931 y 1970

1) Es de todos conocido, el hecho de la amplitud de la ley de 1931 al considerar analógicamente al trabajador una persona física o moral, siendo que de esta última forma no puede ser. En la ley actual, se subsana esta deficiencia refiriéndose únicamente a la persona física

2) Se elimina con la ley actual la injusta distinción de trabajo intelectual o material

3) Con esta misma ley, se suprime lo relativo a la existencia del contrato de trabajo, siendo suficiente para la calificación de trabajador la prestación de un trabajo personal subordinado, independientemente de la existencia o no de un contrato de trabajo

Se trata ahora de descomponer para su estudio los 4 elementos que conforman la noción jurídica de trabajador recogida por el artículo 8º de nuestra actual legislación

A) *La persona física*.- "Llamada también natural, es el ser humano, hombre o mujer. El derecho moderno no admite la posibilidad de la existencia de una persona que carezca de la capacidad jurídica en absoluto".¹²

Así, decimos que el trabajador prestatario del servicio debe ser persona física, careciendo de importancia el sexo; se protege a quien realiza el trabajo en general, también se incluye a los menores de edad.

Para el derecho laboral, se alcanza la mayoría de edad a los 16 años, aún cuando la misma Ley de la materia permite el trabajo de los mayores de 14 y menores de 16 años.

Un estudio interesante que no corresponde a las finalidades de nuestro trabajo, sería analizar la capacidad jurídica de trabajo de los menores de 14 años, v.g.r. los pequeños trabajadores de televisión, a quienes por su corta edad, no es apropiado considerarlos como sujetos de un contrato laboral, porque si bien es cierto que pueden emplearse a través de un representante, este trabajo es antijurídico al no existir la protección a la niñez, además de que la mayoría no ha terminado su educación básica como lo establece la Ley; por otro lado, el representante no realiza el trabajo; el objeto existe, sólo permanece sólido dentro de ese vínculo laboral, el patrón, y no así el trabajador.

¹²PINA, Rafael de, Diccionario de Derecho, Ob Cit p 405

B) *La existencia de una persona física o moral (patrón), a quien otra persona física (trabajador) presta un servicio.*- esta existencia es necesaria, es decir, no puede entenderse una relación jurídica laboral sin la existencia de uno de sus elementos, por lo tanto, no son considerados como trabajadores a quienes realizan la actividad o esfuerzo humano con un fin económico para ellos mismos, es decir, nos referimos a los trabajadores por cuenta propia que carecen de una figura patronal

C) *El trabajo debe ser personal.*- esto es, quien se encarga de realizar la actividad o esfuerzo humano, no se admite el trabajo de interpósita persona, el derecho protector es para quien realiza directamente el trabajo.

Lo anterior se aplica también, en el caso señalado por el artículo 10 segundo párrafo de la Ley de la materia que dice. “Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos”.

D) *El trabajo además de ser personal, lo será también subordinado.*- este último término nos indica, estar bajo las órdenes de alguien, por lo que está de sobra en esta definición.

Respecto del término subordinación, la Suprema Corte de Justicia dice:

‘SUBORDINACION, CONCEPTO DE’ Subordinacion significa por parte del patron un poder juridico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio. Esto tiene su apoyo en el articulo 134 fraccion III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la direccion del patron o de su representante, a cuya autoridad estaran subordinada los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo. Amparo directo 686/79 Salvador Medina Soloache y otros, 13 de junio de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente Maria Cristina Salmoran de Lamy Secretario Joaquin Dzib Nuñez. Amparo directo 2621/77 Lomeli Almeida, 22 de septiembre de 1977. Unanimidad de 4 votos. Ponente Maria Cristina Salmoran Almeida. Secretario Joaquin Dzib Nuñez. Amparo directo 7061/77 Neñali de los Santos Ramirez, 12 de marzo de 1979. 4 votos. Ponente Maria Cristina Salmoran Almeida. Secretario Miguel Bonilla Solis. Amparo directo 744/79 Gregorio Martinez Spiro, 25 de junio de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente Juan Moises Calleja Garcia. Secretario Juan Manuel Hernandez Saldaña. Amparo directo 4611/78 Remigio Jimenez Marquez, 2 de agosto de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente Juan Moises Calleja Garcia. Secretario Juan Manuel Vega Sanchez.

De lo anterior, se deriva que la subordinación implica el poder jurídico del patrón de disponer del trabajo de la persona física que se trate, la obligación de ésta es obedecer al patrón en lo que concierne al trabajo contratado,— el patrón tiene el derecho a mandar y a ser obedecido —

En nuestra opinión, consideramos innecesario que en la definición legal de trabajador sea contemplada la subordinación como un elemento descriptivo, toda vez que de una relación de trabajo, surgen derechos y obligaciones para ambos sujetos.

Lo anterior, basándose en que la subordinación es contemplada en nuestra legislación como una obligación del trabajador, el artículo 134, fracción III dice. “Son obligaciones de los trabajadores . . . III Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo”

En el supuesto de que la obligación que acabamos de señalar no sea cumplida, el artículo 47, fracción XI, del mismo ordenamiento señala una sanción, misma que está elevada a causal de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón.

No debemos omitir lo que al respecto dice el artículo 20 en el que se incluyen la subordinación y retribución económica para considerar entre otros elementos la existencia de una relación de trabajo, lo cual es erróneo como se verá con posterioridad

De lo antes razonado, insistimos en que la subordinación es una consecuencia de la relación jurídica laboral, y no un elemento descriptivo de la definición de trabajador

Hay autores que consideran como un quinto elemento de la definición legal de trabajador la remuneración económica que éste percibe por su trabajo. Opinamos que no es así, sino más bien una consecuencia de la relación laboral, puesto que está señalada por la ley como obligación para el patrón en el artículo 132, fracción II

Al respecto, mostremos el punto de vista del maestro Mario de la Cueva "Sabemos que la relación jurídica nace por el hecho de la prestación de trabajo personal, por lo tanto, para su existencia es suficiente la presencia de un

trabajador y un patrón, y el inicio de la prestación de un trabajo, aunque no se haya determinado el monto y la forma de pago del salario" ¹³

Por supuesto, no debe faltar la definición del artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya los trabajadores temporales."

Estimamos a esta definición un poco atrasada por las siguientes razones:

1) Deja abierta la posibilidad de que una persona moral pueda ser considerada como trabajador, siendo a todas luces improcedente como ya se dijo

2) Aún no supera la injusta distinción entre el trabajo físico e intelectual, caso contrario ocurre en la Ley Federal del Trabajo.

3) Tiene atino en precisar la prestación de un servicio, porque ahí radica la diferencia en la finalidad del trabajo, creemos que esta diferencia, sólo debe resaltarse para fines didácticos, dado que el trabajador, visto como objeto de

¹³CUFVA. Mano de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. décimo segunda edición. Porrúa, México, 1990 p 204

estudio del Derecho del Trabajo en su conjunto, debería estar regulado en una sola legislación

4) Se entiende que el nombramiento es expedido por la institución pública, a través del funcionario autorizado para ello, porque así se establece en el artículo 12 del mismo ordenamiento legal.

El nombramiento, a nuestro juicio, no debe ser elemento descriptivo en la definición que se analiza de trabajador, porque en su conjunto, dicho nombramiento es una consecuencia derivada de una relación de trabajo, y en caso de indebida integración, no puede eximir al trabajador de tal carácter

5) Tiene acierto esta definición al considerar a los trabajadores temporales y de lista de raya; con esta idea, se protege a aquellos que bien podrían no estar sujetos a un nombramiento por desempeñar sus funciones en corta temporada

Pasando a otro punto en este mismo tema, no podemos pasar desapercibida la figura del intermediario, quien es también un trabajador

1.3.1. Intermediario

El intermediario en un tiempo, fue considerado parte del sector patronal, en la actualidad, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 12° lo define

como " la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón."

Es considerado como contratista, por lo tanto, trabajador, ya que son contratados por la empresa que es la responsable directa ante la ley, teniendo derecho a todas las prestaciones como trabajadores.

1.4. Relación de trabajo

Durante el desarrollo de la presente investigación, hemos mencionado un sinnúmero de veces a la relación de trabajo, merece un análisis más profundo para examinar su definición legal, dada la importancia que representa a la materia laboral

Entraremos de lleno a la definición que nos da la Ley Federal del Trabajo en su artículo 20 "Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos”

Del artículo anterior hay mucho que decir, se puede analizar el texto del primer párrafo; hacer un breve comentario a las obligaciones principales del contrato, por último, aunar nuestra opinión a los no pocos tratadistas que consideran en general a la relación de trabajo distinta al contrato, es menester señalar en forma breve el origen de cada una para concluir que la definición legal es del todo inapropiada.

Como primer punto, hay que desmenuzar el concepto de relación de trabajo del citado artículo

1) *Cualquiera que sea el acto que la de origen.*- es muy amplio, hay actos en toda clase de materias jurídicas, llámese penal, civil, mercantil, etc., podemos observar que el tercer párrafo del mismo precepto legal, refiere que la prestación de un trabajo y el contrato producen iguales efectos, dejando a un lado el acto que le da origen, en consecuencia, es contradictorio.

2) *La prestación de un trabajo personal.*- hemos apuntado que nuestra legislación laboral, no admite la realización del trabajo por tercera persona, por lo tanto, para efectos de definir a la relación laboral, esta frase sobra

3) *Subordinado a otra persona* - el tema de la subordinación ha sido tratado anteriormente, no obstante, de acuerdo con la definición que nos proporciona la Suprema Corte de Justicia (c f r supra p 16), se entiende que este término lleva implícita la sujeción a la orden de otra persona, además, la definición legal considera a ésta como una obligación, por esa razón, creemos que no debe formar parte de un concepto de relación de trabajo, siendo consecuencia del contrato laboral.

4) *Mediante el pago de un salario*.- es otra obligación consecuente del contrato de trabajo, en caso de incumplimiento, se da origen a una demanda y subsiste la relación

Como un siguiente punto a tratar, es acertado lo que se establece en el segundo párrafo del artículo en estudio, porque la subordinación y el pago del salario, son obligaciones principales del contrato de trabajo, según se desprende de su definición.

Por último, trataremos de diferenciar la relación del contrato laboral

Para lograr nuestro objetivo, es necesario definir contrato y convenio. Así el primero, según el artículo 1793 del Código Civil es. "Convenio en virtud del cual se produce o transfiere una obligación o un derecho." El segundo es definido por el artículo 1792 del mismo ordenamiento legal. "Acuerdo de dos o más personas destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación"

La teoría tradicional mencionada en la exposición de motivos de la ley de trabajo actual, menciona que las relaciones jurídicas entre dos personas sólo pueden derivar de un acuerdo de voluntades, por lo que la relación de un trabajador y patrón debe configurarse únicamente por su existencia como un contrato

Los elementos integrantes de una relación jurídica, son el sujeto, objeto y acto jurídico, si los aplicamos a la materia laboral, tenemos: trabajador y patrón (sujetos); trabajo (objeto), es lo que sostiene a la relación, las normas laborales producen el acto jurídico mismo que conlleva al inicio de un contrato, ya sea escrito o tácito, siendo en este caso perjudicial para el patrón

Tratando la relación entre el Estado y sus trabajadores, tenemos: trabajador y patrón (Estado), son los sujetos; el objeto no varía, sigue siendo el trabajador y el acto jurídico es el contenido del artículo 123 apartado B de la Constitución y los ordenamientos derivados del mismo

Existe un problema respecto del último elemento de la relación laboral, el acto jurídico, ya que en el caso de los organismos descentralizados no existe un criterio unificado para la aplicación legal entre ellos, es decir, existen los actos jurídicos que coinciden con el mismo patrón y no obstante, están regidos por el apartado A o B del artículo 123, ejemplificando lo anterior tenemos:

a) Trabajadores al servicio del gobierno de los Estados y Municipios - quedan regulados de acuerdo con el artículo 115, fracción IX de la Constitución por las leyes que expidan las legislaturas locales.

b) Trabajadores de organismos descentralizados - su trabajo es regulado indistintamente por los apartados A o B del artículo 123 constitucional sin que hasta la fecha exista un criterio uniforme para su reglamentación, según será tratado en capítulos posteriores.

Por lo antes expuesto, podemos definir a la relación de trabajo como *El vínculo que une a los sujetos con el trabajo en general para dar surgimiento a los hechos jurídicos, susceptibles de legislación, cualquiera que sea el acto laboral que les dé origen.*

Siguiendo este último criterio, podemos concluir:

A) La relación de trabajo y el contrato individual de trabajo son figuras distintas técnicamente hablando, porque al estar en presencia de un contrato escrito, verbal o tácito, se cumplen los requisitos de existencia de una relación laboral, no obstante, habrá ocasiones en que el contrato no cumpla con las normas mínimas establecidas por ley, por lo tanto, será nulo y subsistirá la relación laboral ¹⁴

¹⁴DAVALOS, Jose, Derecho del Trabajo I Ob Cit p 106

Dice el maestro Mario de la Cueva que para constituir la relación de trabajo, no es necesario el acuerdo de voluntades, v g r., las empresas que se rigen por un contrato colectivo con cláusulas de ingreso.¹⁵

Nos atreveríamos a decir que el último elemento de la relación jurídica laboral da como nacimiento el contrato en cualquiera de sus variedades. Por ello, no puede producir los mismos efectos como lo establece la ley.

B) No podemos decir que el contrato da nacimiento a la relación, porque al terminar aquél, siendo el origen, terminarían ambos, basta con la existencia de los sujetos y el objeto para tener como consecuencia el acto jurídico, por otro lado, la ley reconoce la existencia de la relación con cualquier acto que le de origen, aunque debe especificarse que ese acto deba de ser materia de trabajo

C) Por lo antes expuesto, deberían omitirse las obligaciones establecidas en su definición por ser materia del contrato

D) Nuestra legislación amalgama indebidamente ambos términos, quizá debe considerarse a la relación de trabajo como un momento del contrato, mas no confundirla, caso contrario, sería más sano desaparecería del vocabulario laboral

¹⁵CUJ VA, Mario de la Cueva, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob Cit p 190

1.5. Trabajador de Confianza

Es nuestra preocupación central en esta investigación, no será del todo difícil apreciar la situación jurídica del trabajador de confianza dentro del derecho laboral, porque no son considerados patrones, tampoco son por llamarlo de alguna manera, "trabajadores normales", es decir, según la ley, poseen características que los hacen diferentes, las que a nuestro juicio fueron acomodadas para realizar funciones de patrón, en consecuencia, no pueden estar a favor de los intereses de éstos

Creemos que la categoría del trabajador de confianza no es creación arbitraria, más bien, su origen puede justificarse a través de la dinámica empresarial, donde al patrón le es complicado realizar por sí mismo las obligaciones propias de su nivel. a un mismo tiempo, es necesario el apoyo de algunos trabajadores que sin sustituirlo, realicen las labores que le son propias

De la apreciación que nos indica el empleo del término "confianza" hablaremos en el último capítulo del presente trabajo, por el momento, sólo trataremos su definición.

No es sencillo conceptualizar al trabajador de confianza, tomando en cuenta que el antecedente de la ley de 1931 fue omisa en su definición, sólo mencionó las características propias a estos trabajadores

Para el Diccionario Jurídico Mexicano, trabajador de confianza es "La persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico y 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"¹⁶

Esta definición es muy extensa, ya que el desarrollo económico y social de una empresa se debe básicamente a su eficacia y seguridad, por otro lado, para saber las atribuciones de cada trabajador de confianza hay que remitirse a los reglamentos o contratos colectivos respectivamente, por lo que se vuelve poco práctico, si es que se actúa en representación patronal, entonces sólo es éso y no un trabajador de confianza

El hecho de gozar de ciertos beneficios y distinciones quedó en el pasado, nuestra legislación actual, les restringe algunos derechos, basándose en una excepción al principio de igualdad, así lo manifiesta el maestro Mario de la Cueva: "... se dice que es una excepción al principio básico de que la ley es igual para todos, pero también es un derecho imperativo derivado de una voluntad soberana del pueblo, por lo tanto, la excepción al derecho se legitima por la existencia de una necesidad, ésta es la naturaleza de las funciones que se desempeñan".¹⁷

¹⁶Diccionario Jurídico Mexicano Ob Cit p 3110

¹⁷CIB.VA Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob Cit p 158

Al respecto, no olvidemos que antes de tomar en cuenta la naturaleza de las funciones propias del trabajador de confianza, el derecho del trabajo es un derecho de clase y el trabajador de confianza aunque tiene según la legislación diferentes funciones, es un trabajador que esta vertiente del derecho debe proteger

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 en el artículo 48 dice. "Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la misma empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado Se podrá exceptuar de esta disposición a personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa" ¹⁸ De este artículo surgen dos razonamientos:

1) Se da opción de excluir del contrato colectivo a quienes son directores o inspectores de esas labores y a los trabajadores de confianza que realizan actividades personales del patrón en la empresa. Se deduce que el trabajador de confianza no es quien realiza labores de dirección e inspección, sino únicamente trabajos personales del patrón.

2) Es imprescindible que se precise si el contrato colectivo incluye o no a los trabajadores de confianza, porque al dejarlo al arbitrio de cada caso en

¹⁸ Ley Federal del Trabajo Ob Cit p 35

concreto, coloca a éstos en un plano de inseguridad, dado que en la primera parte se establece su aplicación a todas las personas que trabajen en la misma empresa

Por su parte, el artículo 126 fracción X del mismo ordenamiento legal antes citado dice “El contrato de trabajo se terminará.

X. Por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia,...”¹⁹

El artículo anterior aumenta nuestra confusión al establecer lo contrario del segundo razonamiento anterior, ahora también son de confianza quienes realizan las funciones de dirección, vigilancia y se agrega la fiscalización.

Un resultado avance marca la Ley Federal del Trabajo de 1970, — que en la actualidad nos rige —, referente al tema en estudio, nos dice en su artículo 9º: “La categoría de trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos

¹⁹ Ibidem p.p 104-105

personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento” Al respecto decimos

1) Nos apegamos a la opinión de no pocos juristas en el sentido de la contradicción evidente entre el primero y segundo párrafos, porque si la categoría de trabajador de confianza no es por la designación que se le da al puesto, no hay razón para dar el carácter general a las funciones específicas a estos trabajadores.

2) Este artículo nos da la idea de la existencia de dos categorías de trabajadores de confianza. los que tienen carácter general y los relacionados con los trabajos personales del patrón.

3) La Suprema Corte de Justicia en un esmerado afán por precisar lo que debe entenderse por funciones de confianza, dice que son aquellas que por razón de sus funciones deban estar al tanto de los secretos de la negociación. Ésta podría ser la justificación al inciso que antecede, nos parece además contraria al artículo 9º primer párrafo; pongamos el caso de un chofer que está al tanto de los secretos de su patrón, es obvio que éste no hace partícipe de esos secretos al chofer por camaradería, sino por razones de trabajo, así quien determina el puesto es el patrón y no las funciones a desempeñar

1.6. Representante de Patrón

En nuestro particular y adelantada opinión, bajo este rubro puede justificarse la existencia del trabajador de confianza, antes analizado, por ser el más apropiado

La Ley Federal del Trabajo en el artículo 11 dice: “Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección, administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores”.

Esta definición es muy amplia, puede considerar no sólo a directores o administradores, sino a las demás personas, atendiendo a las funciones que realizan, y no por el nombre del puesto, no obstante que carezcan de tal nombramiento, se entiende que no pueden salirse de esas funciones específicas.

El maestro Mario de la Cueva dice: “Los representantes del patrono, como lo indica su nombre, no son sujetos de las relaciones de trabajo, pues su función consiste en representar ante otro a uno de los sujetos.”²⁰

²⁰ CUIJ-VA. Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, quinta edición. Porrúa. México. 1978 p 159

Consideramos errónea tal afirmación, ya que el mismo precepto invocado, indica la obligación del representante patronal con los trabajadores, además el artículo 134 fracción III dice "Son obligaciones de los trabajadores

III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo ", por lo tanto, existe una relación laboral, puesto que el representante tiene autoridad frente al trabajador

Es importante traducir en parte la interpretación que nos da la Suprema Corte de Justicia

DIRIGENTES ADMINISTRADORES Y GERENTES - Los directores, administradores generales y gerentes, prestan indudablemente un servicio, pero se distinguen de los demás trabajadores en que a) - tienen iniciativa propia, esto es, tienen a su cargo la marcha general de la negociación con facultad para celebrar los actos de administración por regla general, o (sic) de dominio, necesarios o convenientes para el éxito del negocio, b) - son (sic) los representantes del patrono ante los trabajadores, con la obligación de defender los intereses de aquel, c) - la relación de dirección o dependencia con respecto al patrono se encuentra extraordinariamente reducida y tiene solamente un carácter mediato. J) - en términos generales, son responsables por la marcha de al (sic) negociación y responden al patrono, conforme al derecho común, por los daños o perjuicios originados (sic) por su culpa o imprudencia (Gómez Ochoa y Cía Sent. de 19 de enero de 1935)²¹

1.7. Servicio Público

Una vez vistos los conceptos fundamentales en materia laboral, abordaremos ahora, por decirlo de alguna manera, los conocimientos

²¹Las Leyes del Trabajo de la República Mexicana, Interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comp. Lasta y Villar Allonso, s/f. México, 1935, p.p. 248, 249

conceptuales básicos de la segunda parte del tema en investigación, mismos que en conjunto con los primeros ayudarán a desarrollar nuestro objetivo.

Coincidimos con la mayoría de los tratadistas en materia administrativa en que tratar de definir el servicio público no es fácil, hay exclusión en el ámbito jurídico respecto a este tema, sin embargo, podemos darnos alguna idea de su contenido por el significado que ambos términos nos producen; veamos algunas ideas:

El servicio público es: "Una institución Jurídico - administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental. ."²²

Esta definición es extensa, porque si bien es cierto el servicio público es indispensable para el Estado, aún en nuestro país no puede considerársele como institución, por otro lado, todas las necesidades públicas son importantes y deben ser atendidas según su prioridad en forma total y no únicamente aquellas de carácter esencial.

El maestro Rafael de Pina dice "Es el complejo de elementos

²² Diccionario Jurídico Mexicano, Ob Cit p 2908

personales y materiales, coordinados por los órganos de la Administración Pública y destinados a atender una necesidad de carácter general que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma”.²³

Esta definición nos parece poco clara e impráctica al describir el servicio público como un complejo de elementos personales y materiales coordinados por la Administración Pública; es necesario reconocer una aportación importante: la afirmación de la imposibilidad de la actividad particular para satisfacer adecuadamente una necesidad general, ya que sólo el Estado por mandato constitucional dispone de los medios para desarrollar mecanismos que cumplan con esta función

Para nosotros, la palabra “servicio” evoca la idea de una actividad encaminada por un interés general. La palabra “público”, se refiere a la finalidad del interés general es el grupo de personas que lo recibe de forma colectiva, es decir, el servicio público se establece para uso de los miembros de una comunidad, su utilización es directa o indirecta, en algunos casos la necesidad de este servicio podrá determinar la posibilidad de que éste sea gratuito. Un ejemplo de beneficio directo del servicio público, es el suministro de agua potable, un beneficio indirecto, sería la conservación de la red nacional de carreteras.

²³Ob. Cit. p.p. 453-454

El Diccionario de Derecho Público, nos da las siguientes ideas de servicio público

1) “ es la prestación que realiza la Administración, directa o indirectamente para satisfacer una necesidad de interés general (Diez)”²⁴

2) “. es toda actividad directa o indirecta de la Administración Pública, cuyo objeto es la satisfacción de necesidades colectivas, por un procedimiento de Derecho Público (Villegas Basavilbaso)”²⁵

3) “ actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal. (Marienhoff)”²⁶

Esta última definición nos parece más acertada a la realidad de un servicio público, porque la satisfacción de necesidades e intereses, se maneja por política del Estado, en ocasiones anteponiendo éstos a las necesidades colectivas

²⁴Diccionario de Derecho Público (Administrativo, Constitucional, Fiscal), Astrea, Argentina. 1981, p 703

²⁵Diccionario de Derecho Publico Ob Cit p 703

²⁶Ibid

1.8. Servidor Público

Ahora conocemos un poco acerca del servicio público, hay que preguntarse: ¿De qué forma se satisfacen las necesidades públicas?

El Estado como parte de sus funciones crea los mecanismos necesarios tendientes a la realización de tales fines que tienen como base la percepción tributaria y ésto lo logra a través de trabajadores que en su conjunto forman la administración pública, tema que veremos más adelante

En primer lugar, nos remitimos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para saber el concepto de servidor público, sin embargo, su artículo 2º nos remite a su vez, al 108 constitucional, y así tenemos "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, .*"

El único inconveniente a este respecto es que no se incluye a los trabajadores de los poderes Legislativo y Ejecutivo, aunque puede entenderse quedan incluidos al decir que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

Dicha apreciación podría corregirse tratando de interpretar en la propia Constitución a los sujetos del juicio político, es decir, éstos sujetos, (c f r art. 110 constitucional) podrán unirse a la lista de servidores públicos consignada en el artículo 108 del mismo precepto.

Nos parece más específico lo establecido en el artículo 212 del Código Penal, que en este caso aunque nada tiene que ver con nuestro objeto de estudio, es valiosa su aportación. "Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contempladas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales..."

Dijimos que nos parece más específica esta definición porque abarca a los trabajadores de toda la Administración Pública Federal, aún con sus propias subdivisiones, — centralizada y paraestatal —, considerándolos servidores públicos

1.9. Funcionarios y Empleados Públicos

En el tema anterior, pudimos apreciar que la definición constitucional marca una distinción entre servidor público, funcionario y empleado no obstante ello, no existe alguna disposición legal que señale tales discrepancias

Dado que el tema del servidor público fue ya visto, trataremos de buscar alguna diferenciación entre funcionario y empleado públicos.

Es conveniente anotar las definiciones que al respecto nos proporciona el Diccionario de Derecho:

1.9.1. Funcionario Público

"Persona que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de una autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública".²⁷

1.9.2. Empleado Público

"Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo)".²⁸

²⁷PINA Rafael de, Ob Cit p 196

²⁸Ibidem p 263

1.9.3. Función Pública

“Actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio, o en general a cualquier organismo público”.²⁹

Estamos de acuerdo con la primera definición sobre funcionario público, no así con la de empleado público que a nuestro juicio es amplia porque un funcionario público también puede ser permanente, profesional y siempre los funcionarios trabajan para obtener ingresos incluyendo a los trabajadores que se rigen por el apartado A del artículo 123 Constitucional. Respecto a la tercera definición, hay que aclarar que no toda función pública es un servicio público, v.g.r las relaciones diplomáticas del Estado, no son consideradas como necesidades colectivas, y sí lo son, por mandato de una ley las actividades estatales protegidas por normas de derecho público

Por otra parte el artículo 123 Constitucional inciso B se refiere a trabajadores al servicio del Estado, sin distinguir a funcionarios y empleados públicos.

Creemos que la distinción entre una y otra figura se debe a la aplicación de la técnica administrativa y, aunque estamos conscientes de que no existe una consecuencia jurídica por aplicar o no tal diferenciación dado que las

²⁹ Ibidem p. 297

leyes administrativas omiten un criterio a seguir, coincidimos con algunos autores y en especial con el maestro Serra Rojas en la siguiente distinción "Es indudable que la ley ha querido darle una señalada significación al concepto de funcionario, ya que se le provee de *imperium*, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentariamente."³⁰

1.10. Administración Pública

Nos corresponde hablar de la administración pública que es importante mencionar por ser la base de nuestra segunda parte de este trabajo, de ella se deriva la administración descentralizada.

Es importante que tanto el servicio, los servidores, funcionarios y empleados públicos, formen parte de la Administración Pública, ya que ésta necesita de aquellos para realizar la actividad pública.

Para tratar de explicar el significado de la Administración Pública, hay que dar la definición del Diccionario de Derecho sobre la palabra *administración*. "Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos.// Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza — pública o

³⁰SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo, octava edición, Porrúa, Mexico, 1977, p. 359

privada — con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino.”³¹

Es ya conocido que la organización política del Estado, en teoría, se debe a la exteriorización de la voluntad del grupo de personas que lo integra, misma que al estar en estrecha organización prefieren regular la vida política de la comunidad, tendiendo como finalidad la satisfacción de intereses generales valiéndose de la administración para cumplir con tal propósito.

Al hablar de una organización de vida política y satisfacción de intereses generales de una comunidad a través de la administración, nos estamos refiriendo ya a lo que se llama administración pública, tarea que sólo realiza el Estado

Así, el maestro Pina dice: “Administración Pública es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.”³²

No estamos de acuerdo con esta definición por dos razones

1) Tanto las entidades federativas, y municipios forman parte del

³¹Ob. Cit. p. 59

³²Ibidem p. 60

Estado, no del todo las organizaciones descentralizadas, dada su personalidad autónoma forman parte del Estado

2) Consideramos que el objeto de las necesidades generales lo constituyen los servicios públicos, recordemos lo dicho antes, no toda actividad del Estado es un servicio público.

Por su parte y de acuerdo con el maestro Serra Rojas, la administración pública se define como "el conjunto de medios de acción, sean directas e indirectas, sean humanas, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación "³³

Es además importante la aportación del Diccionario Jurídico Mexicano respecto a este tema: " . aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa..., la Administración Pública puede entenderse desde 2 puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos . "³⁴

³³SERRA ROJAS Andres Ob Cit p 111

³⁴Diccionario Jurídico Mexicano Ob Cit p 107

1.11. Descentralización y sus formas

Como se mencionó en el tema anterior, la administración pública se ejerce a través de 2 formas. centralizada y paraestatal, quedando incluida en esta última la descentralización, la que es importante en nuestro país basándonos en la necesidad apremiante de atención al servicio público

Estamos ciertos del desmedido crecimiento de la población nacional y junto con ella el aumento de las necesidades a cubrir, en consecuencia, se requiere de órganos y recursos humanos especializados que cubran tales necesidades

En atención al servicio de esas necesidades, se crean personas morales a las que el Estado transfiere determinadas competencias con cierta libertad de autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo manteniendo una relación con el poder central que este ejerce; se trata de una libertad limitada que se conoce como descentralización. Ésto nos da la idea de una colectividad local que a pesar de estar incluida en otro grupo más grande, se administra a sí misma, quedando esta colectividad fuera de la relación jerárquica del poder central

Descentralización:

La Suprema Corte de Justicia, nos da su opinión sobre la creación de organismos descentralizados.

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NATURALIZA DE LOS — conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos — son en estricto derecho órganos distintos del Estado — vinculados a él por la autarquía — Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de una personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa.” (Instancia: 4ª Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Época 6ª, Volumen LXXVI, Pág. 17)

Por otro lado, la estructura orgánica administrativa, a nuestro entender consiste en dirigir y controlar la administración local puesto que no hay una completa separación entre los encargados de hacer funcionar los servicios y los que dirigen éstos

El papel que juega el Estado es dirigir y controlar esta administración descentralizada. Algo parecido opina el maestro Serra Rojas. “Descentralizar es alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central con limitadas facultades de vigilancia y control.”³⁵

La definición legal podemos encontrarla en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

³⁵ Entiéndase por autarquía la autosuficiencia económica de un país

³⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit. p. 491

Un complemento a la definición anterior puede ser lo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales "Son organismos descentralizados las personas jurídicas cuyo objetivo sea

- I La realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas prioritarias,
- II La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social "

Esta última consideración, nos lleva a suponer la posibilidad de aplicar la descentralización a fines diversos a la satisfacción de intereses públicos

Para Laubadére "El concepto de descentralización se debe formar en la teoría general de la administración local .."³⁶ Así para que pueda considerarse que una comunidad administra por sí misma sus propios negocios, son necesarios los siguientes elementos: "1) que tenga negocios propios" (negocios locales), 2) "que administre sólo esos negocios, es decir, por medio de sus órganos propios" (autoridades locales), 3) "que dichos órganos no estén sujetos a un control demasiado estrecho por el poder central "(tutela administrativa).³⁷

³⁶LAUBADÉRE, André de Manual de Derecho Administrativo (Jesus. Villawazar), Temis, Colombia, 1978 p 133

³⁷LAUBADÉRE, André Ob Cit pp 135 - 137

Formas

Son 3 las formas de administración pública descentralizada

1.11.1. Por Colaboración

Es una de las formas de ejercicio privado de la administración pública. el maestro Gabino Fraga dice: " . No constituye parte de la organización administrativa por realizarse mediante organismos privados que por una parte descargan a la Administración de una parte de sus tareas (sic.), sin atenuar su energía y autoridad sobre los administrados.. El Estado se reserva las facultades necesarias para organizar la colaboración. "38

En nuestro país, este tipo de organización queda inmerso en los organismos públicos, dado que cada uno tiene una determinada competencia

1.11.2. Por Región

"... consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial "39

Tiene como prototipo al municipio, atiende los asuntos dependiendo del lugar o la demarcación geográfica Al respecto, algunos

³⁸FRAGA, Gabino, Ob Cit p 214

³⁹Ibidem p 218

autores opinan que el origen de esta administración se debe a cuestiones de democracia

1.11.3. Por Servicio

Se aplica a un servicio público determinado que tiene cierta autonomía, es decir, atiende asuntos de la administración pública en razón de la materia, según se establece en el citado artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Laubadère dice: "... esta descentralización por servicio se lleva a cabo por medio del establecimiento público y la concesión."⁴⁰

⁴⁰LAUBADÈRE André de. Ob. Cit. p. 139

CAPÍTULO II

Antecedentes Nacionales del Trabajador de Confianza y Organismos Descentralizados

A) Trabajadores de Confianza

La relación entre el Estado y sus trabajadores ha existido desde épocas remotas en la humanidad, estuvo sujeta a variantes de tiempo, lugar e ideologías políticas y jurídicas predominantes. En el presente tema, podremos apreciar desde sus orígenes el desarrollo de la relación laboral que surge del servicio a la función pública, posteriormente el material legislativo trascendente conocido en nuestro país referente a los trabajadores de confianza, dado que su origen ha ocasionado inexactas interpretaciones legislativas en la práctica laboral

2.1. Evolución del Trabajador al Servicio del Estado

La idea de la función pública data desde las primeras organizaciones humanas, existía un jefe al que todos los miembros de la comunidad respetaban por sus atributos y habilidades, era quien regía los destinos de la colectividad, para hacer cumplir las órdenes que dictaba, tuvo

necesidad de apoyarse en auxiliares a su servicio, quienes debían ser gente de toda su confianza, sólo así podía tener la certeza que las encomiendas serían cumplidas.

La función pública surge por la necesidad de gobernar o administrar un pueblo, quien ocupaba en aquella época un cargo público, poseía también un lugar especial dentro de la sociedad.

No podemos negar la influencia religiosa existente en la Edad Media que confirmara esta idea, se creía en la perfección de los reyes, quienes ocupaban ese puesto por mandato divino, ello motivó que los súbditos y siervos acataran sus órdenes de manera incondicional

El origen de una nueva etapa en la historia del hombre llamada liberalismo, obliga a éste a transformar su ideología así, el servidor del rey, pasa a serlo del Estado.

En la época colonial, no fue tanta la preocupación de los conquistadores por atender la organización de los criollos, fue más bien cuidar de la administración pública con la finalidad de evitar desviación de las riquezas existentes, señala al respecto el doctor Acosta Romero que en las Leyes de Indias, ya había disposiciones sobre la función pública, en 1587 el Rey Felipe II, ordenó a la Cámara de Castilla poner cuidado en la Provisión de Oficios "...porque hay muchos con pocas letras y menor

entendimiento que pretenden con mucha impunidad negociación y favor"⁴¹

Algunos tratadistas afirman que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada en el siglo pasado, caso contrario es de quienes como el autor antes citado, señala que por el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana dictado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, estableció en el artículo 26 que los empleados públicos deben funcionar temporalmente y en el artículo 159 daba facultades al supremo gobierno de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso.⁴² Esto nos da un indicio de que ya se consideraba al Estado como patrón de sus trabajadores

En el México independiente, en materia administrativa no se tuvo alguna idea clara sobre cómo conducir las actividades de la administración del Estado. Existió desorden porque hubo leyes de diversas materias que otorgaban derechos, otras señalaban obligaciones. Podemos decir que aún cuando en esta época no existió un código sobre la materia, se dieron muestras del interés de regular este tipo de relación.

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo quinta edición, Mexico, Porrúa, 1983 p. 608

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano Porrúa, Mexico, 1995, p. 30

En la Constitución de 1824 en el artículo 110, se plantearon algunas hipótesis normativas que regularon la conducta del empleado estatal, entre las cuales podemos mencionar la fuerza coercitiva de los decretos emanados de este ordenamiento legal para ser acatados por los funcionarios públicos, además dentro de las atribuciones al Presidente, se le autorizó nombrar y remover con plena libertad a los Secretarios de Despacho, Jefes de Oficinas Generales de Hacienda, entre otras

A diferencia de la anterior Constitución, la de 1836 marcó en el artículo 15 fracción IV, que el Presidente de la República podría nombrar y remover con libertad a los Secretarios de Despacho siempre que lo creyera conveniente. En consecuencia, el trabajador vivía en una constante amenaza de ceses injustificados, fue hasta 1842, cuando se dan antecedentes de la estabilidad de los empleados estatales, declarando que los nombramientos hechos con posterioridad a esta fecha, serían permanentes. En ese mismo año, a través de una circular emitida por el Ministerio de Hacienda, se determinaron las cualidades que debían reunir los aspirantes a ser admitidos en las oficinas de gobierno.

Sobre este punto, es notorio el progreso en la Constitución de 1857, en el artículo 85 fracción II, enumeró las facultades y obligaciones del Presidente, como “ . nombrar y remover a los empleados de referencia cuyo

nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”⁴³

Ya en 1870 se publicó una Ley Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y 15 años más tarde, un decreto que reglamentó la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos, remarcando aún más su estabilidad

La Constitución de 1917, se enfocó más hacia los trabajadores asalariados, no obstante, el artículo 123 mencionó que las normas en él contenidas ampararían a todos los trabajadores sin distinción alguna, omitiendo reglamentar la relación entre el Estado y sus trabajadores

De acuerdo con el licenciado Manuel de León Maza, dos acontecimientos históricos marcan el cambio radical entre los trabajadores y el Estado, fueron las huelgas en 1925 y 1928 de los profesores y ferrocarrileros respectivamente, gracias a ellas, el Estado reconoció el carácter de patrón respecto a sus trabajadores y admitió la huelga como instrumento de lucha para exigir la protección de sus derechos, asimismo, el Estado con el gobierno del general Álvaro Obregón, expidió un Decreto en el que se Establece la

⁴³ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ibidem*, p. 32

Pensión y el Retiro del Personal Docente, además de la inamovilidad de los trabajadores ⁴⁴

Quien mostró de manera fehaciente su interés por los empleados públicos fue el general Abelardo L. Rodríguez, porque siendo Presidente sustituto, dictó un Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el *Diario Oficial de la Federación del jueves 12 de abril de 1934*.⁴⁵

Este Acuerdo precisó que quienes dependieran del Poder Ejecutivo, siempre que no fuesen militares, altos empleados, de confianza, supernumerarios y los de contrato, serían beneficiados con este Acuerdo. Aquí, se dieron las bases para la creación de los estatutos jurídicos, a decir del doctor Acosta Romero, fue el primer intento que reconoció los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, no obstante, tuvo una vigencia limitada de ocho meses.

En el segundo capítulo de este Acuerdo, se establece que correspondería a las Comisiones del Servicio Civil el cumplimiento de las disposiciones, constituyendo así el antecedente directo de los que hoy conocemos como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ⁴⁶

⁴⁴ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático, , Memorias del 2º Congreso Nacional de Derecho Burocrático, Porrúa. México. 1987 p p 51 - 54

⁴⁵CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, segunda edición. Pac, México. 1988 p 72

⁴⁶ACOSTA ROMERO Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob Cit , p 35

La efimera duración de este acuerdo, fue a razón de la actividad jurisdiccional de las Comisiones del Servicio Civil, porque sólo conocían de las quejas de trabajadores, quienes consideraban violadas sus garantías que dicho acuerdo les otorgaba, y nunca tuvieron facultades de dirimir controversias entre los titulares de la dependencias y sus trabajadores, es decir, no existió disposición alguna sobre la manera de resolver esas diferencias

Con posterioridad fue elaborado un proyecto de Ley sobre el Servicio Civil, enviado por el general Lázaro Cárdenas en 1937 como Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado

Esta Ley del Servicio Civil, en cuanto al ámbito de aplicación personal, comprendió a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales, a quienes laboran para organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Estos últimos trabajadores, fueron incluidos en las legislaturas locales en las leyes del servicio civil, sin tener fundamento en sus respectivas constituciones.

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio ente el Estado y sus trabajadores continuó hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, aún siendo presidente el general Cárdenas, integrado por 127 artículos, 12 de ellos transitorios; El avance que se consiguió, fue el

establecimiento de normas específicas reguladoras de las relaciones entre el Gobierno y sus servidores, principalmente, con aquellos que realizaban labores administrativas y técnicas, siendo genérico a todas las autoridades, gracias a ésto, se obtuvo una definición clara del trabajador al servicio del Estado, es decir, quedaron incluidos los titulares de cada poder, así como del Distrito Federal como patronos respecto de sus trabajadores, además de poner más atención al trabajador de confianza

Este ordenamiento presentó problemas en su aplicación, a decir de Roberto Guzmán Araujo. " El Estatuto se dirige a reglamentar trabajadores gubernamentales, su aplicación se reduce a los que prestan servicios en los Poderes de la Unión, y en caso del Poder Ejecutivo, casi exclusivamente a los trabajadores de la administración centralizada, ya que tratándose de las relaciones laborales de los organismos descentralizados, sólo resultó aplicable el Estatuto en ciertos casos. Así, todos aquellos servidores públicos no comprendidos en la enumeración comprendida (sic) en el Estatuto, quedaron sujetos a la Ley Federal del Trabajo, ..."⁴⁷ Este problema, será tratado en el siguiente capítulo

Se promulga entonces en el *Diario Oficial del 4 de abril de 1941*, el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión mismo que a grandes rasgos da una nueva clasificación de los puestos

⁴⁷ACOSTA ROMERO, Miguel Instituciones de Derecho Burocrático. Ob. Cit. p p 25 - 26

considerados como de confianza, se protege la estancia de los burócratas*, al establecer en el artículo 4º por analogía, los puestos que serían de base y se dio una jurisdicción más amplia al Tribunal de Arbitraje al disolver las Juntas para resolver conflictos tanto individuales como colectivos en materia burocrática

En 1959, Adolfo López Mateos, envió al Poder Legislativo un proyecto con la finalidad de adicionar al artículo 123 constitucional un apartado "B". Así el *Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960*, elevó a rango constitucional los lineamientos de la legislación laboral burocrática. El apartado B reafirmó la existencia de la relación laboral entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señaló la duración de la jornada, vacaciones, estabilidad y protección al salario, derecho de asociación, etc

La evolución de este proceso legislativo, culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de fecha 28 de diciembre de 1963*, en consecuencia, se abrogó el anterior Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y sólo ha tenido pocas reformas

* Entiendase por burocrata la persona que desempeña un empleo público, la burocracia es la clase social formada por estos empleados

Esta ley tuvo la finalidad de regular las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados con sus trabajadores

Se siguieron los lineamientos de los estatutos que precedieron, se establece una mayor protección de derechos ampliando la aplicación de este régimen a diversas instituciones y organismos descentralizados con funciones públicas, protegiendo los derechos individuales de los empleados públicos

Consideramos que el proceso legislativo del trabajador burocrático, se irá desarrollando en la medida en que avance la modernización de sus administraciones públicas en su conjunto

2.2. La Constitución y el Trabajador de Confianza

Examinaremos muestras de su historia en el fundamento constitucional, ya que el artículo 123 es la base jurídica de todo derecho del trabajo al otorgar seguridad y estabilidad a los trabajadores.

Fue la Constitución de 5 de febrero de 1917, la primera en consignar en el citado artículo los derechos sociales mínimos que debían proteger a la clase trabajadora

Algunos autores como el maestro Baltasar Cavazos opina que en ninguna de las 31 fracciones del artículo 123 de la Constitución, se habla de los trabajadores de confianza, por lo que dicha denominación es inconstitucional⁴⁸

Es razonada la anterior observación, puesto que desde un principio, el artículo 123 no consignó alguna idea que pudiera tener relación con los trabajadores de confianza, aún en las leyes locales promulgadas en las entidades federativas en materia laboral, se desconoce algún antecedente

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia en algunas ejecutorias, se refirió al trabajador de confianza como una justificación que permitiera ubicarlo dentro del trabajo, otorgándole un valor legal y gramatical por la circunstancia especial de desenvolvimiento de estos trabajadores, porque no son patrones ni trabajadores propiamente dichos, problema a tratar en el próximo capítulo, así entre las diversas interpretaciones existentes sobre este tema por parte de la Suprema Corte, nos parece la más importante:

“EMPLEADOS DE CONFIANZA. DETERMINACION DE LOS El concepto empleado de confianza fue utilizado por vez primera en el proyecto de la organización internacional del trabajo que se celebró en la ciudad de Washington, en el año de 1919, fue adoptado más tarde por la legislación belga y pasó posteriormente a nuestro derecho, en los artículos 4, 48 y 126 fracción X de la Ley Federal del Trabajo. En el proyecto presentado a la conferencia de Washington se decía que la jornada de ocho horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaran puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró el alcance de ese artículo, por haberse visto que de darse una interpretación gramatical a sus términos resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza y que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus órdenes, se sostuvo desde entonces, que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que, por razón de sus funciones, tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquellos que, también por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa, y se dijo, además que el término empleados de confianza no era fijo, sino que debía aplicarse en relación con cada una de las empresas, esto es, que se trataba de un

⁴⁸CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza, Ob. Cit. p. 11

concepto elástico que había que precisar en cada caso. ” (Instancia 4ª Sala, Semanario Judicial de la Federación, 5ª Época, Tomo I.V, Pág. 2007)

La anterior definición, nos refleja los elementos que conformaron al trabajador de confianza en nuestro medio jurídico. De forma azarosa, podemos decir que se debe a este criterio todas las controversias en torno a estos trabajadores, al parecer, se le confundía con el patrón, se mezclaba el interés personal de éste con la finalidad del trabajador, quien sólo actuaba por órdenes dada su condición subordinada respecto de aquél

En la actualidad no podemos hablar de inconstitucionalidad en el apartado B adicionado en 1960 del artículo que nos interesa, porque como podemos ver ahora la fracción XIV, da facultades a la ley reglamentaria para determinar los cargos considerados de confianza.

Aunque calificamos de constitucional lo que al respecto establece la ley reglamentaria de este apartado (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), no nos sirve de mucho, porque como veremos más adelante, la ley desconoció la relación entre estos trabajadores y el Estado.

2.3. El Trabajador de Confianza en las Leyes Reglamentarias

Observemos que el origen del trabajador de confianza, no se encuentra en el artículo 123, es decir, no fue la intención del legislador al

crear este artículo, marcar una división tajante entre los trabajadores, sean de base o confianza, servidores públicos o privados, sin embargo, las leyes reglamentarias justificaron su existencia en una necesidad práctica y nos ofrecen datos interesantes.

2.3.1. Ley Federal del Trabajo

Esta ley, promulgada el 18 de agosto de 1931, en su tiempo, se le consideró como una de las más avanzadas, era la consolidación de los principios y derechos en favor de los trabajadores, fue el instrumento que estableció un equilibrio entre los intereses de patrones y trabajadores

El legislador de 1931 aceptó la interpretación de nuestro alto tribunal, razón por la que creemos, no aclaró en las disposiciones generales ni en las concernientes al contrato individual de trabajo el concepto de empleado de confianza, sino que en el capítulo II, referente al contrato colectivo de trabajo, introdujo una excepción que confirmaba la resolución de la Suprema Corte de Justicia; siguiendo algunas ideas del maestro Néstor de Buen, decimos que en el artículo 48 se dispuso que las normas del contrato colectivo cubrían a todos los trabajadores de la empresa, eximiendo a quienes desempeñasen puestos de dirección e

inspección, así como empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa ⁴⁹

Aquí a nuestro parecer, los trabajos de confianza eran los personales del patrón dentro de la empresa y se distinguía de los trabajadores que tenían puestos de dirección e inspección, aplicado ésto a *contrario sensu*, éstos no eran de confianza. Este criterio podemos confirmarlo con el precedente que intentó aclarar los conceptos de Dirección, Inspección y Confianza en el Oficio 9 - 840, de fecha 2 de mayo de 1934, del Departamento Federal del Trabajo,** dirigido a la Unión de Obreros y Empleados de las Industrias Dulcera, Harineras y Similares del Distrito Federal y por la importancia que reviste, reproducimos literalmente:

“Dirección, Inspección y Confianza - Características de los puestos de esta naturaleza - En respuesta a su atento escrito citado, me permito manifestarle que, el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo establece una regla, a saber “las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajan en la Empresa, aun cuando no sean miembros del Sindicato que lo haya celebrado, y una excepción a esta regla, que comprende a tres clases de personas

Primero - Personas que desempeñan puestos de dirección

⁴⁹BULN Nestor de, Ob Cit p p 472 - 473

** Conocido también como Departamento Autónomo del Trabajo, fue creado por Decreto de 30 de Noviembre de 1932

A juicio de este Departamento son aquellas que como los Directores, Administradores, Gerentes, etc , ejercen funciones directivas o administrativas en nombre del patrón, es decir, personas que, por su carácter legal, puedan sustituir a la persona física o moral a quien representan

Segundo - Personas que desempeñen puestos de inspección

Son aquellas que, por la índole especial de los servicios que se proporcionan — vigilancia —, tienen atribuciones que, también por sustitución, ejercen en nombre del patrón a quien representan, y,

Tercero - Empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa

Este Departamento estima que el Legislador al hacer uso de la expresión mencionada quiso referirse a todas aquellas personas que por el carácter confidencial de los servicios que prestan, pueden ser consideradas como adictas al interés lucrativo que represente el patrón

Por lo demás, es generalmente en los contratos colectivos donde se determina cuáles son los puestos de confianza en contraposición a los de escalafón y si existe alguna diferencia o conflicto de criterio sobre el particular, entre los trabajadores y la empresa, debe ser la Junta de

Conciliación y Arbitraje correspondiente la que la resuelva, sometido que sea a su jurisdicción”⁵⁰

Por otra parte el artículo 126 fracción X del citado cuerpo legal, decía que sólo bastaba la pérdida de confianza del patrón al trabajador para dar por terminado el contrato de trabajo a quienes desempeñaran en el empleo labores de dirección, fiscalización y vigilancia. Podemos observar que de acuerdo con el artículo 48, no se incluyó a quienes hacían trabajos personales, sin embargo, esta situación generó confusión porque la pérdida de confianza se aplicó a quienes fungían como directores, funciones opuestas a los primeros

Hay que poner especial cuidado en los cambios que se señalan del trabajador de confianza en el precepto legal de referencia, porque a diferencia del artículo 126 fracción X, se agregaron las funciones de fiscalización y vigilancia, se omitieron las de inspección; parecería que hablamos de trabajadores diferentes en una misma ley bajo igual concepto

Al notarse en aquella época la imprecisión de la ley, la mayoría de los empresarios recurrió a la contratación colectiva, así el acuerdo sólo sería entre el patrón y los sindicatos, sin tomar en cuenta al trabajador interesado, y dejando al libre arbitrio del contratante la

⁵⁰ Para más información, cfr. TRUEBA URBINA Alberto. Diccionario de Derecho Obrero. Pluma y Lapiz, México, 1935 p. 78

determinación de los puestos de confianza, siendo esta situación a todas luces injusta

Así el legislador del 68, recogiendo la experiencia y las resoluciones jurisprudenciales, determinó en la exposición de motivos de la nueva ley algunos cambios que se pueden resumir en los puntos siguientes:

1) Ratificó el carácter de trabajadores de confianza, porque anteriormente se les consideró como privilegiados que gozaban del apoyo patronal

2) Propuso que la categoría de empleado de confianza dependía de la naturaleza de las funciones y no de la designación dada a un puesto.

3) Se enumeraron los puestos de confianza, en lugar de proporcionar una definición clara y concreta.

4) Da facultades a la Junta de Conciliación y Arbitraje de calificar los puestos de confianza, aún cuando existían actividades análogas a las enumeradas en la lista.

El esfuerzo anterior fue incompleto, porque se crearon descontentos y críticas de trabajadores y patrones, razón por la que la Ley Federal del Trabajo de 1970 que actualmente nos rige, ratificó el anterior inciso 2 y especificó las características funcionales de los trabajadores de confianza, omitiendo llamarles empleados, mismas que se amalgamaron en los artículos 48 y 126 fracción X de la ley de 1931 y actualmente son conocidas en el artículo 9º del cuerpo normativo vigente a que nos referimos

2.3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Desde la Ley Federal del Trabajo de 1931, se excluyó a los empleados y funcionarios públicos, remitiéndoles a disposición de las leyes del servicio civil. Poco hay que decir respecto a este punto, pues desde el surgimiento de los Estatutos del Personal al Servicio del Estado (1938), hubo una determinante división entre los trabajadores, estamos ante categorías de trabajadores completamente opuestas que subsisten en la actualidad, así para los efectos de la mencionada ley, los trabajadores federales se dividirían en dos grandes grupos: de base y confianza reiterando que estos últimos, no quedaban incluidos en los beneficios otorgados en el Estatuto probablemente su inclusión se debió a una copia conceptual de la Ley Federal del Trabajo, sin el análisis pertinente de su alcance.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en principio hizo la desarticulación de trabajadores, después mencionó en

una lista que parecería interminable los puestos considerados de confianza, y más adelante declara inexistente la relación laboral, sólo es reconocida la que se conforma entre el Estado y los trabajadores de base, sin señalar los lineamientos a seguir de los primeros

Consideramos que no hubo razón, por lo menos histórica que justifique la separación de estos trabajadores del ordenamiento legal, luego entonces, la ley no cumple con su finalidad de protección a los servidores públicos, situación que podemos profundizar en el siguiente capítulo por salir del contexto histórico.

B) Organismos Descentralizados

Es importante hacer referencia histórica de los organismos descentralizados para poder darnos cuenta que surgieron en nuestro país, como auxiliares en el ejercicio de la función administrativa del Estado, vimos ya el aspecto humano en cuanto a la clase social trabajadora se refiere, nos corresponde ahora rememorar la evolución administrativa del Estado.

2.4. La Administración Pública y sus Reformas

En este tema, podremos observar que el surgimiento de la administración pública nace de la práctica, los diversos acontecimientos

sociales no van a la par del proceso legislativo del cual haremos mayor énfasis en lo sucesivo

Podemos decir que la administración pública surge desde las primeras organizaciones sociales de los hombres, regidas éstas por una autoridad encargada de vigilar las actividades de los subordinados, y satisfacción de sus necesidades fundamentales

Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen los aztecas, cuyo contenido social se fundamentó en las tribus o clanes constituidos por un grupo de familias cada uno, además, a decir de Gladden, el Consejo de la Tribu era el encargado de repartir por igual entre clanes la tierra, reservándose algunas porciones para las provisiones en tiempos de guerra, pago del tributo y gastos del gobierno, la economía era agrícola, fue un sistema basado en la explotación e inexistencia de unidad "Los procesos de la administración funcionaban mediante el consejo de los 4 .., el clan, a través de los jefes de clanes, donde otro funcionario desempeñaba asuntos administrativos normales en época de paz, además fungía como jefe del clan en la época de guerra. ."⁵¹

Nos desplazaremos hasta la época colonial, donde el poder había sido impuesto por la fuerza a los indios, quienes tuvieron que cambiar su

⁵¹GLADDEN, F. N. *Una Historia de la Administración Pública*, t. II. Traducción (J. Amanda Meraz) Fondo de Cultura Económica e I N A P. México, 1989 p p 154 - 156

forma de dirigirse, porque pronto se convirtieron en administrados por los conquistadores

Los mestizos quedaron al mando de caciques, en el aspecto económico, se sometieron por la encomienda, siendo ésta la intermediaria entre los mandantes españoles y los nativos a quienes se les arrancó por la fuerza la costumbre religiosa a cambio de la conducción impuesta por misioneros y frailes, dando paso a una nueva fe.

No fue fácil para los españoles implantar un nuevo régimen político y a su vez, cumplir con los ordenamientos del rey y del Consejo de Indias. Desde entonces, se aprecia un proceso de administración de poder por parte de los reyes católicos, además se daban facultades a los corregidores de intervenir en la vida política de los monarcas de las distintas ciudades de la Nueva España.

Es interesante tomar en cuenta la información que nos proporciona Arturo González Cosío respecto de la administración colonial "... son máximas autoridades en España, el Rey y el Consejo de Indias en Nueva España, el Virrey y la Audiencia. Otras autoridades importantes en España eran: el Consejo Real y la Casa de Contratación de Sevilla en la Colonia: los gobernadores (que mandaban las provincias), los corregidores o

alcaldes mayores (gobernaban los distritos) y los cabildos (ejercían funciones en diferentes localidades)⁵²

Con la muerte de Carlos II, el rey Felipe V de Borbón cambió la estructura administrativa del reino; a través de Cédulas en 1717, se creó la Secretaría del Despacho de Indias, eliminando facultades al Consejo de Indias. El desarrollo administrativo siguió su camino hasta mediados del siglo XVIII en que existían 5 Secretarías organizadas por materias: Secretaría de Estado, Asuntos Extranjeros, Asuntos Eclesiásticos, Justicia - Marina e Indias, Guerra y Hacienda, lo que remarcó más la idea de centralización del poder.

En 1746, hubo transformación de divisiones políticas, en lugar de provincias se establecieron intendencias a instancias de don José Gálvez, el territorio se dividió en 12: México, Veracruz, Puebla, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.

Las 2 principales finalidades de esta nueva administración eran obtener mejor organización de la hacienda pública y con las facultades de los intendentes, se pudo limitar la autoridad del Virrey. El problema de las intendencias fue que a los encargados se les atribuyeron facultades muy amplias, mismas que se mezclaban con funciones jurisdiccionales y

⁵²GONZALEZ / COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Porrúa, México 1976 p. 23

legislativas de los organismos españoles que hemos venido mencionando, tal motivo incidió en las fuerzas sociales de la Nueva España.

Existió descontento por parte de los nativos, entre ellos, podía contarse a los propios hijos de españoles, nacidos en territorio mexicano, lo anterior además de otros motivos, dieron origen en 1810 al movimiento de Independencia.

Esta lucha de indios y mestizos contra españoles, marcó como finalidad la defensa de intereses legítimos, que no eran reconocidos ni estimulados por el imperio.

A decir de González Cosío: "... el Poder Público mexicano se encuentra después de la Independencia con una herencia precaria .., el sistema colonial no sólo destruyó los antecedentes culturales indígenas, sino que además vació las minas e impidió la consolidación de un país .. Sus legados no han sido la lengua y la religión..."⁵³

Mencionemos algunos cambios legislativos suscitados a partir de la Independencia y que de alguna forma pretendieron reformar la administración estatal

⁵³ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. Ob. Cit. p. 29

Al consumarse la Independencia, Iturbide organizó la administración pública en cuatro Secretarías de Estado Relaciones Exteriores e Internas, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, por último, Hacienda⁵⁴

Lo anterior, no resolvió el problema porque desde 1821 a 1854 con el nacimiento de una nación independiente se crearon multitud de problemas, entre ellos, el gobierno unipersonal de Iturbide que no representaba a la mayoría de la población, sólo a los grupos reaccionarios del país (clérigos y militares); además, por lo general, se instauraban gobiernos a través de golpes de Estado, lo que provocó inestabilidad política; el rudimentario sistema de producción agrícola y el descuido minero provocaron inseguridad económica; el erario se encontraba en bancarrota y si a esto le agregamos la separación territorial que sufrió nuestro país, podremos entender hasta qué grado las diversas situaciones y regimenes políticos afectaron la organización de la administración pública

En 1821, se expidió un Reglamento de Gobierno que contenía las primeras ideas generales sobre reorganización administrativa, donde el Oficial Mayor Primero debía dar ocupación apropiada a los oficiales según sus aptitudes, además de contemplar que los cambios administrativos se harían por medio de la Constitución o una nueva Ley de Secretarías

⁵⁴Diccionario Jurídico Mexicano Ob Cit p 107

Fue hasta 1854 cuando estalló la primera revolución liberal a la dictadura Santanista con la idea de modernizar al país, cuyo fundamento fue el laicismo y el liberalismo, conocido por el Plan de Ayutla, mismo que inicialmente se dedicó a combatir a Santa Anna y exigir un Congreso.

Un año después, Santa Anna abandonó el país y con Comonfort como Presidente, el Congreso Constituyente, ratificó la Ley Juárez previamente expedida (noviembre de 1855), en la que se abolieron los fueros militar y eclesiástico, muy a pesar de los conservadores se inició la era de reformas convocando al Congreso para elaborar una nueva Constitución, fue la de 1857, la encargada de erigir a México como una República Representativa Popular y Federal, quedando organizado el gobierno por los tres poderes que hoy todos conocemos.

Por el tiempo de gobierno de Benito Juárez se dio un testimonio de la necesidad de reorganizar la administración pública, siendo requisito indispensable poner en práctica el proyecto de la nación, cuyo contenido se debió a la Constitución de 1857 y Leyes de Reforma (1859).

El General Porfirio Díaz (1876 - 1911), aplicó con rigor las Leyes de Reforma, al igual que Santa Anna, ejerció un poder personal y autoritario, dando gusto a los militares y en cierta forma también a los clérigos.

Toda la jerarquía administrativa, dependió del Presidente, quien obligaba a responder con fidelidad a los directivos del gobierno central. Díaz creó el cuerpo de los jefes políticos y los autorizó a intervenir en los asuntos municipales y estatales, nombrándolos sus representantes ante los gobernadores.

Por su parte, la policía rural se dedicó a cuidar las poblaciones de asaltantes del campo, en ese tiempo y por diversas causas, existió preferencia al capital extranjero, hubo facilidad de que los latifundistas nacionales adquirieran tierras y mano de obra a bajo precio, en resumen podemos decir que fue una época de desposeimiento del campesino y del afianzamiento de la economía mexicana.

Lo anterior tuvo como consecuencia el descuido del sector interno de nuestro país, provocando un desequilibrio exterior y descontentos en casi todos los sectores sociales, situación que culminó con el estallido revolucionario de 1910.

Al término triunfal de este movimiento y a partir de la Constitución de 1917, el Estado mexicano adoptó un régimen fiscalizador, comprometiéndose a promover y proteger las condiciones de vida de la población, fundado esto en una administración pública dirigida por el Presidente de la República, se creó la figura jurídica de los Departamentos

Administrativos para la atención a diversos servicios comunes a todo el sector público.

Fue creado el Departamento de Contraloría que funcionó de 1917 a 1934, realizó estudios tendientes a mejorar la administración pública, colaboró en el aspecto normativo con el Departamento del Presupuesto de la Federación, cuyas funciones a decir del maestro Alejandro Carrillo fueron absorbidas por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵⁵

En 1917 se creó la primera Ley de Secretarías de Estado, donde se pudo apreciar una administración pública más organizada; fueron siete Secretarías que dieron cuerpo a dicha organización: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo

En las Leyes de Secretarías de 1935 y 1939, el titular de las dependencias del sector público, debía guiar las modificaciones internas de sus respectivas instituciones. El ordenamiento de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales de Inspección Administrativa, facultades de aconsejar al Jefe del Ejecutivo y a entidades gubernamentales que lo

⁵⁵CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. (1821 - 1971), cuarta edición. Miguel Ángel Porrúa, México. 1980, p. 80

solicitaran sobre técnicas de mejoramiento administrativo de las dependencias

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, encargada de dar recomendaciones a los secretarios y jefes de departamentos del Estado sobre la racionalización administrativa y mejoras internas de cada dependencia, más tarde, debido a la falta de algún instrumento legal que garantizara sus actividades, se le relegó al estudio de asuntos menores. No obstante, esta ley tuvo reformas en 1964 y 1970, mismas que fueron un precedente de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 22 de diciembre de 1976

2.5. El Desarrollo de la Descentralización

Hemos visto que al extinguirse el imperio de Iturbide surge el federalismo mexicano como institución, no es otra cosa que la llamada descentralización política.

En 1823 quedó sancionado constitucionalmente el sistema federal de nuestro país, comenzaron a surgir inquietudes sobre la autonomía de las provincias, así un año más tarde se aprobó el Acta Constitutiva que declaró

como gobierno la forma republicana, aprovechando esta oportunidad, algunas provincias decidieron autogobernarse

Ya en la Constitución de 1824 en el artículo 4º quedaron consagradas la libertad e independencia de los Estados federados, es decir, su descentralización política, sin perder la unidad de una nueva nación que dividió el poder en ejecutivo, legislativo y judicial al igual que los Estados.

Un error muy grave cometido en nuestra historia fue el regresar al centralismo; con la Constitución de 1836 se dio por perdido el alcance obtenido porque si bien en cierto, se mantuvo parte de la descentralización, los Estados fueron nombrados departamentos provinciales, por consiguiente, perdieron su autonomía.

Una enmienda se consigue con la Constitución de 1856, resurge el federalismo con el Constituyente de ese año, se creó el Congreso de la Unión, se eliminó al Senado integrado hasta entonces por privilegiados sociales, además de suprimir los departamentos provinciales para dar lugar a los Estados, aunque existían algunas ideas regidas por las bases orgánicas de la época anterior que aún no habían sido superadas.

Después de 60 años, comienza una nueva época con la entrada de Juárez y las leyes de Reforma, lográndose un sistema federal reafirmado que demostró así la democracia de un pueblo dispuesto al cambio.

Uno de los principios que prevalecieron después de la revolución fue precisamente el municipio libre, idea que apoyó Carranza por considerarla una aportación importante a la vida nacional.

A decir del maestro Serra, el municipio se consignó como institución en el artículo 115 de la Constitución de 1917, estuvo integrado por el Ayuntamiento; Presidente municipal o alcalde; Regidores o Síndicos y Órganos consultivos de colaboración.

El Municipio era integrado por el Ayuntamiento de elección popular, es decir, sin la intervención de la autoridad central, por otra parte, se dotaba a cada localidad de una hacienda, y se le concedían facultades para recabar impuestos de los que debía entregar una parte fijada con antelación por la legislatura local para gastos al gobierno estatal, además tuvo facultades de vigilancia en torno a esta situación.⁵⁶

Ya para 1976, se les otorgaron a Estados y Municipios facultades legislativas para emitir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el cumplimiento de los fines de esta institución. Al mismo tiempo, se les dio libertad en el manejo de su hacienda integrada por las contribuciones señaladas por las legislaturas de los Estados, reconociéndoles personalidad jurídica.

⁵⁶ SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo, octava edición, Ob. Cit. p.p. 579 - 589

A la expansión del Estado Federal es lo que conocemos como descentralización política, la doctrina da una explicación de la siguiente manera "Cuando en un Estado se encuentran normas que valen para todo el territorio nacional y normas que valen para partes del mismo, la doctrina habla de descentralización"⁵⁷

Es ya sabido, y lo explicamos a grandes rasgos en el capítulo anterior, existen varios tipos de descentralización, no obstante, la organización administrativa del Estado es la que más llama nuestra atención, por ello, veremos su progreso en el siguiente punto.

2.6. Desarrollo de la Descentralización Administrativa

Las razones de creación de los organismos descentralizados se explican de distinta forma:

A) " .. el aumento en el cúmulo de las funciones públicas implica que el Estado deba intervenir en la regulación y control de la aplicación de los inventos que se han hecho .. el Estado no puede dejar determinados servicios al control de los particulares, sino que debe hacerlos él mismo o vigilar su prestación. "⁵⁸

⁵⁷ORTEGA LOMELIN Roberto. El Nuevo Federalismo La Descentralización, Porrúa, México. 1988 p 69

⁵⁸GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ. Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, Mexico. 1993. p 402

B) "El Estado , acosado por las grandes carencias nacionales y la insuficiencia y la incomprensión de la iniciativa privada para acometer nuevas empresas, detener el alza de los artículos de consumo necesario y el desempleo, aprovechando las técnicas de la empresa privada ..., se ve obligado a lanzarse a nuevas actividades en una constante acción de producción de bienes y servicios, incluso adoptando la forma de las sociedades mercantiles."⁵⁹

C) A decir del maestro Fraga, la oportunidad de existencia de los organismos descentralizados, nace para la consecución de una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos, en atención a la naturaleza de la técnica industrial o comercial que tendría que realizar el Estado.⁶⁰

D) La descentralización administrativa, es otra forma de fortalecimiento del sistema federal que permite la planeación de relaciones entre el Estado y la sociedad, además de ser considerada como una vía para la mejor fluidez de los momentos en que deben ser tomadas las decisiones.⁶¹

Los autores antes referidos coinciden en que el nacimiento de la descentralización administrativa se fundamenta en una necesidad, es decir,

⁵⁹SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, décimo sexta edición, Porrúa, México, 1994. p 621

⁶⁰FRAGA, Gabino. Ob Cit p 199

⁶¹ORTEGA LOMELÍN, Roberto. Ob Cit p 118

debido al crecimiento del régimen estatal fue necesario ampliar el campo de acción a través de los organismos descentralizados para el mejor desempeño de la actividad gubernamental.

Fundándose en ese menester práctico, se dan ideas sobre la expansión de la presencia Federal en las diversas entidades federativas, se trató de establecer, por llamarlo de alguna manera, "sucursales" de las distintas dependencias de la administración pública, con el objetivo primordial de acercar los servicios del Estado a los lugares que los requiriesen, este tipo de regionalización, en un principio, careció de un concepto apto, además de la falta teórica y práctica, lo único que se logró fue reducir el poder de decisión en el ámbito local y fortalecer la competencia federal.

Esta situación provocó desorden en la organización administrativa, y a decir del maestro Alejandro Carrillo: "... las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y de defensa de la soberanía nacional, permitieron apenas la conclusión de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, que casi siempre consistieron en la búsqueda de economías a través de reformas financieras".⁶²

⁶²CARRILLO CASTRO Alejandro. La Reforma Administrativa en México (1821 - 1971). Ob Cit p p 79 - 80

Una serie de acuerdos se establecieron para enriquecer las bases legales del proceso de reforma administrativa, el primer paso se dio para tratar de conceptualizar la delegación de facultades, se hicieron estudios por parte de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia (creada en 1958), estas investigaciones fueron conocidas como el "Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal", publicado el 28 de enero de 1971. Para mayor conocimiento de este acuerdo y los subsiguientes, hemos insertado textualmente al final de este capítulo su contenido, atendiendo a las fechas de aparición. (anexo 1)

Un segundo documento tendiente a los mismos fines fue el "Acuerdo para el Establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", publicado el 11 de marzo del mismo año. (anexo 2)

En esa época, se planeó por parte del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos el Programa de Desconcentración Administrativa, mismo en que se apreció la definición de desconcentración en dos modalidades. como delegación de facultades jerárquicamente administradas y como expansión orgánica territorial.

Otros avances obtenidos fueron las reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías de Estado en las que se precisan las acciones de la delegación, se estipuló en el primer artículo de referencia la capacidad a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado para tramitar y por consiguiente resolver los asuntos de su competencia, delegando para ello sus facultades en sus subalternos a excepción las que debieran ser ejercidas por estos titulares

El 5 de abril de 1973, el Ejecutivo federal emitió el primer "Acuerdo por el que se Dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal Procedan a Implantar Medidas Necesarias, Delegando Facultades en Funcionarios Subalternos, para la más Ágil Toma de Decisiones y Tramitación de Asuntos". (anexo 3)

Fue hasta el 18 de junio de 1984 en que se publicó un "Decreto por el que las Dependencias y Entidades Procederán a Elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que Asegure el Avance de Dicho Proceso."

Este decreto permitió ubicar la descentralización en varias formas
a) de operación y funciones, personal y recursos presupuestales; b) La coordinación de acciones en caso de intereses comunes; c) Delegación de

facultades en los titulares de sus representaciones estatales, su fortalecimiento y formación ⁶³

En 1985 se estableció el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en que se dan fórmulas de descentralización territorial y la delegación de facultades.

Siguiendo las ideas del maestro Roberto Ortega, podemos resumir la historia del sector paraestatal en 4 etapas, en el desarrollo histórico del sector paraestatal:

a) De creación coyuntural (1925 - 1946) - se refiere a la necesidad que en la práctica se requirió de la creación de estos organismos

b) De establecimiento de mecanismos para su control (1947-1962).- con la idea de regular la inversión pública, el gobierno implementó mecanismos que le permitieron formular programas para orientar dicha inversión, así como para mejor control de operación de los organismos y empresas del Estado surgió la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947), con ella se crearon la Comisión Nacional de Inversiones (1948); el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, por

⁶³ORTEGA LOMELIN, Roberto Ob Cit p 136

último el Programa Nacional de Inversiones que estuvo a cargo de la Comisión de Inversión bajo la dependencia directa del Ejecutivo Federal.

c) De creación de sistemas para su planeación y control, y de crecimiento acelerado (1963 - 1982).- se redujo el número de organismos descentralizados, incrementándose las empresas de participación estatal, Con la creación de la Secretaría de la Presidencia (1958), se dieron varios acuerdos para fortalecer y apoyar las funciones de esta Secretaría, fueron el de 30 de junio de 1959 en el que se ordenó a las dependencias y entidades del sector público elaborar sus programas de inversión para el período 1960 - 1964 y el de 2 de agosto de 1961 que las instituía para elaborar sus respectivos programas de acción.

d) De racionalización de la participación estatal y redimensionamiento del sector paraestatal (a partir de 1983).- se dio el marco jurídico que justificó la participación del Estado en le economía con la Ley Federal de Entidades Paraestatales (*D.O.F. 14 de mayo de 1986*), ésto dio base a la depuración en el terreno de la paraestatalidad, dado que algunas empresas dejaron de mostrar la finalidad de su existencia.⁶⁴

Con las ideas anteriores, nos queda claro que se trata de organismos que de alguna forma realizan paralelamente con el Estado parte

⁶⁴ Ibidem p 165

de la Administración Pública Federal, dotados de suficientes atribuciones para realizar trámites y tomar decisiones. Por lo tanto, los organismos descentralizados surgieron como coadyuvantes del Estado en el ejercicio del servicio público, y su forma de emerger se debió a una necesidad práctica de resolver problemas económicos de nuestro país, aceptando que son la solución más acertada a éstos, mas de alguna manera se logró equilibrio económico y humano.

ANEXOS.

(1)

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL. (D.O.F. 28 enero 1971).

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.*

Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción primera de la Constitución; artículos 16 fracción cuarta, 20, 22, 26, 27 y 32 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 13 de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que el Gobierno de la república ha asumido, por imperativo constitucional, la responsabilidad de impulsar, mediante el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población

SEGUNDO: Que el volumen creciente de los recursos de que dispone el Estado y la complejidad, cada vez mayor, de un país en proceso de modernización exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios.

TERCERO: Que las reformas administrativas y la actitud de los servicios públicos deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de su desarrollo, y que por lo tanto han de contribuir a la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y al perfeccionamiento de la democracia.

CUARTO: Que técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del Estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia y de que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

QUINTO: Que las modificaciones o reformas que se introduzcan en la administración pública deben coordinarse y complementarse conforme a propósitos unitarios respetando las peculiaridades de cada una de las entidades que participen y los requerimientos especiales de los servicios que proporcionen o de los bienes que produzcan, ha tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO: Realícense los actos que legalmente procedan para que cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se establezcan Comisiones Internas de Administración, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en los términos de los considerandos antecedentes

SEGUNDO: Las Comisiones Internas de Administración de las entidades aludidas, se integrarán con los funcionarios que resuelva el Titular respectivo, de modo que en las decisiones puedan considerarse las atribuciones y funciones fundamentales de la entidad

de que se trate y ser atendidos los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los procedimientos y métodos de trabajo

TERCERO: Realicé los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este Acuerdo, se establezcan Unidades de Organización y Métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada Dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa.

CUARTO: Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, con la intervención de las Dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las Dependencias y establecerá aquéllos que se refieren a sus aspectos comunes.

QUINTO: Cada una de las dependencias, organismos o empresas a que se refiere este Acuerdo, elevará a la consideración del Ejecutivo, las modificaciones o reformas que a su respectivo ámbito correspondan. La Secretaría de la Presidencia propondrá al propio Ejecutivo, las que atañen a dos o más de las entidades mencionadas.

(2)

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE PROGRAMACIÓN EN CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. (D.O.F. 11 marzo 1971)

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice. Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.*

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución; artículos 16, fracciones II, III, IV y V, 20, 22, 26, 27 y 31, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; 13 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

CONSIDERANDO.

PRIMERO: Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto, en los términos de su mandato constitucional, acelerar el desarrollo integral del país e incrementar nuestra independencia económica mediante la elevación de la productividad y la redistribución equitativa del ingreso y que, para cumplir esos objetivos, es preciso coordinar y armonizar los programas y metas específicas de las entidades del sector público federal.

SEGUNDO: Que las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal deben contar con servicios técnicos que les permitan precisar y cuantificar sus objetivos, así como programar el empleo adecuado de los recursos con que cuentan para el cumplimiento de las responsabilidades que tienen encomendadas

TERCERO: Que es conveniente que la programación de las actividades de cada dependencia del Ejecutivo se realice con métodos compatibles que permitan integrar sus

planes y previsiones, así como establecer un sistema de información que facilite las toma de decisiones a nivel sectorial y nacional.

CUARTO: Que a la Secretaría de la Presidencia corresponde la tarea de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que éste le fije, así como la de coordinar programas de inversión de los diversos organismos de la administración pública

QUINTO: Que los trabajos de reforma administrativa emprendidos por el Gobierno Federal han de orientarse, fundamentalmente por la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos que persigue el Gobierno en esta etapa de desarrollo y de las metas y programas específicos que se establezcan en cada dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal, ha tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO.

PRIMERO: Realícense los actos que legalmente procedan para que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establezcan unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación y fines específicas, las tareas que correspondan a cada entidad.

SEGUNDO: Las unidades de programación de las dependencias del Ejecutivo, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, recabarán y analizarán la información que requieran en el ámbito de sus respectivas áreas de acción y la Secretaría de la Presidencia las asesorará

TERCERO: A fin de contar con la información completa y actualizada sobre las distintas entidades, sectores y procesos que componen la vida económica y social del país,

la Secretaría de la Presidencia se relacionará con las instituciones públicas o privadas para obtener los datos, estudios y proyectos que sean procedentes

CUARTO: Las unidades de programación participarán en las comisiones internas de administración a que se refiere el acuerdo expedido por el Ejecutivo, publicado el pasado 28 de enero, con objeto de que los trabajos de la reforma administrativa se ajusten a los programas de cada entidad del sector público y procuren el cumplimiento más eficaz de las metas que el Gobierno determine.

T R A N S I T O R I O.

ÚNICO: Este Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

(3)

ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PROCEDAN A IMPLANTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS, DELEGANDO FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS, PARA LA MÁS ÁGIL TOMA DE DECISIONES Y TRAMITACIÓN DE ASUNTOS. (D. O. F. 5 abril 1973.)

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice. Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.*

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República, y

CONSIDERANDO.

Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto, en los términos de su mandato constitucional, promover y realizar las reformas administrativas que requiere el Sector Público Federal, para cumplir en forma más dinámica y eficiente sus atribuciones, para lo cual es preciso coordinar y armonizar los programas y objetivos de las entidades que lo integran.

Que técnica y legalmente no existe razón alguna para que tengan que seguir desahogándose en la Capital del país un número innecesario de trámites administrativos rutinarios generados tanto en la operación misma de las entidades del Sector Público Federal, como en la atención de las demandas de servicios de los particulares y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del país

Que los órganos centrales de las entidades del Gobierno Federal y sus respectivos titulares deben disponer del mayor tiempo posible para la planeación y determinación

de políticas, así como para la coordinación y vigilancia de su desarrollo, pudiendo delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por Ley o disposición reglamentaria deban ser ejercidas por ellos -

Que las medidas que al respecto se tomen, contribuirán al adecuado y oportuno cumplimiento de los objetivos y programas que el Ejecutivo a mi cargo ha establecido como parte de la actual estrategia de desarrollo económico y social y que, por lo mismo, conviene ponerlas en práctica a la brevedad posible, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO.

PRIMERO: Las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que legalmente procedan, para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares, llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos, en sus correspondientes ámbitos de competencia.

SEGUNDO: Las entidades a que se refiere el punto resolutivo anterior, efectuarán los estudios respectivos para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operan en el interior de la República.

TERCERO: Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el Territorio Nacional, las citadas entidades se coordinarán con la Secretaría de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades, en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados

CUARTO: Los Titulares de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública

Federal, deberán realizar los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, para rendir informes semestrales al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, de las medidas que lleven a cabo para efectuar la delegación de facultades a que se refiere este Acuerdo, así como de los programas que hayan elaborado con el mismo objeto.

TRANSITORIOS.

PRIMERO: Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO: Los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, a efecto de rendir el primer informe a que se refiere el último punto resolutivo de este Acuerdo en un plazo no mayor de tres meses a partir de la fecha en que entre en vigor.

CAPÍTULO III

Régimen legislativo - funcional de los Organismos Descentralizados y Trabajadores de Confianza

3.1. Descentralización Administrativa: una forma de coadyuvar al Estado en el servicio público

Anteriormente manifestamos a grandes rasgos el origen de la descentralización, queda claro entonces que se debió a una necesidad propia del Estado, quien por sí mismo es incapaz técnica y humanamente para poder realizar la función administrativa conferida por mandato constitucional. Fue también necesario crear estos establecimientos con personal adecuado, es decir, no inmerso en el burocratismo, a su vez, capacitado para realizar las labores propias, y comprometido seriamente al desarrollo social del servicio público

Recordemos brevemente algunas ideas generales sobre la descentralización para detenernos en la de tipo administrativo, por ser ésta de *nuestro mayor interés*.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Poder Ejecutivo para crear estos organismos.

Artículo 45 "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

A su vez, el Código Civil en su artículo 25, reconoce a estas agrupaciones como entes con personalidad, siempre que sean reconocidas por la ley.

Resaltemos que la descentralización, no significa una separación absoluta del poder central, el Estado se reserva la atribución de vigilar las actividades propias a estos organismos, porque la finalidad es la misma, de esa manera, se logra un equilibrio al hacer funciones propias del Estado, sin ser parte de él.

3.1.1. Descentralización por Región

Su base es la institución del municipio, constituido por la división territorial de las entidades federativas por mandato constitucional. A este tipo de descentralización le encontramos connotaciones políticas, por lo tanto, a decir del maestro Gabino Fraga, no pertenece al sector paraestatal, pues no se refiere al ámbito de facultades del Ejecutivo, " es un régimen especial de los poderes estatales, frente a los federales.. "65

⁶⁵ FRAGA, Gabino. Ob Cit p 199

3.1.2. Descentralización por Colaboración

Surge ante la falta de especialización y recursos económicos. se ubica en el derecho privado, en consecuencia, al igual que la anterior, no corresponde al sector paraestatal, porque las funciones de colaboración con el Estado, son tendientes a realizar consultas, ejecuciones o decisiones

3.1.3. Descentralización por Servicio

Conocida comúnmente como descentralización administrativa, es coadyuvante del Estado en el auxilio de los servicios públicos, quien auxilia, es una persona diferente al Estado creada por él mismo, y según el maestro Gutiérrez tiene características distintivas de los tipos de descentralización antes anotadas:

- a) Es fundamentalmente administrativa
- b) Corresponde al sector paraestatal
- c) Realiza actividades directamente con el Estado sin ánimo de lucro
- d) Su patrimonio está compuesto por las aportaciones de la federación.⁶⁶

Todo lo anterior, lo interpreta la Suprema Corte de Justicia así:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. NATURALEZA DE LOS "Los organismos descentralizados conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de organización autónomos son estricto derecho, órganos distintos del Estado vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles su patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que en el sentido orgánico, anplisimo de la

⁶⁶GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Ob. Cit. p p 442 - 446

administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado, en tanto que este se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el concepto de estado (sic) a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Los organismos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal solo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia" (Instancia 4ª sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación 6ª época, Vol. LXXVI, Página 17 Precedentes Amparo Directo 7221/62 Sindicato de Trabajadores de la Junta de Aguas de Drenaje de 11 Matamoros, Tam. 2 de octubre de 1963 4 votos ponente Agapito Pozo)

Una vez explicada someramente la idea sobre descentralización administrativa o por servicio, es pertinente analizar a continuación las discrepancias legislativas en materia laboral que rigen a estas agrupaciones.

3.2. Ambigüedad Laboral en Organismos Descentralizados

Utilizamos el término ambigüedad por la incertidumbre legislativa en materia laboral que rige a los organismos descentralizados, porque algunos aplican el apartado A y otros el B del artículo 123 constitucional para regir sus relaciones de trabajo, es importante aclarar que no es nuestra intención dilucidar esta controversia, pero sí emitiremos nuestra opinión por ser útil en el momento de apoyar esta labor, por otro lado, el análisis minucioso de este tema, es apto para desarrollar otra investigación.

Los datos históricos, no revelan antecedentes sobre trabajadores en organismos descentralizados, es entonces un tema novedoso y en nuestros días,

el camino recorrido en esta materia ha originado múltiples opiniones respecto a esta confusión, mismas que podemos resumir en 3 puntos:

1.- Según Gladden, el régimen laboral debe determinarse atendiendo a la finalidad de creación del organismo, ya sea público o privado ⁶⁷

2.- Su reglamentación es exclusiva del apartado B del artículo 123 constitucional por seguir fines de servicio público y no privado.

Ambos puntos anteriores, se refieren a la finalidad de creación de los apartados A y B, aunque si analizamos someramente dicho objetivo, se supone que lo es del derecho del trabajo la regulación de las relaciones laborales, tratando de proteger a los trabajadores, luego entonces ya sea la finalidad del servicio lucrativa o no, el trabajador no se beneficia de manera directa, lo único que a nuestro parecer marca la diferencia es la aplicación de un régimen de seguridad social que bien puede regularse en una misma legislación laboral, sin hacer ese tipo de distinciones, en otras palabras, ponemos en duda la teoría que sustenta la creación de los apartados A y B del artículo 123 constitucional, basándose únicamente en el resultado de un servicio público o privado, porque reiteramos lo dicho anteriormente ya sea uno u otro, el trabajador no se beneficia de manera directa.

⁶⁷GLADDEN, E N. Ob Cit p 445

3.- Ubicándonos en nuestra realidad, nos apegamos a la idea de quienes opinan que deben ser regidos por el apartado A del artículo 123 constitucional por ser organismos independientes del Estado. Asimismo, porque esa es la base constitucional que realmente les corresponde

El origen de la confusión legislativa, se encuentra en las leyes reglamentarias del artículo 123 de nuestra Constitución, veamos la idea central de este último precepto.

Artículo 123: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley

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

A Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...

XXXI. La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas

1 - Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, .

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

Es clara la idea de que ese apartado debe aplicarse a todo contrato de trabajo, sin distinguir quién es el patrón, porque puede ser el Estado, un organismo descentralizado, persona moral o física, sólo se requiere de la existencia de una relación laboral para su aplicabilidad

En segundo lugar, el mismo artículo constitucional en el apartado B reserva su aplicación a las relaciones de trabajo entre el Estado (a través de los Poderes de la Unión), el Distrito Federal y sus trabajadores, si los organismos descentralizados no son parte de la unión de poderes, tampoco del Distrito Federal, en consecuencia, se entiende que la relación laboral se rige por el apartado A

El verdadero problema surge con la disposición contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Artículo 1. "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se

enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno - Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos "

Aunque ya dijimos que textualmente el artículo 123 sólo rige las relaciones laborales de estos organismos a través del apartado A, la ley reglamentaria del apartado B extralimita sus facultades, tal situación puede observarse con la anterior reproducción, siendo esta acción inconstitucional por faltar al principio de Supremacía Constitucional, consagrado en el artículo 133 del Catálogo de Derechos Sociales, cuyo orden jurídico se clasifica en 2 grupos según nos dice el maestro Burgoa:

A) Las constituciones: Todo el orden preceptivo que implica la Constitución en sentido jurídico positivo, que directamente actualizan las facultades de autodeterminación y auto limitación de la soberanía popular, de ahí que recibe el nombre de Ley Fundamental

B) Las normas secundarias que surgen de la Constitución porque son creadas acorde a las bases que establece ésta, y que pueden clasificarse en sustanciales, orgánicas, federales, etc....⁶⁸

Por otro lado, cabe hacer notar que el apartado B, del citado precepto Constitucional nos da la pauta para considerar la relación de trabajo entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, no obstante, el fundamento constitucional que la motiva en ningún momento habla de organismos descentralizados, por ser éstos independientes del Estado. Así lo considera la Suprema Corte de Justicia en la subsecuente ejecutoria:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad en este vicio incurrir al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado porque sujeta al régimen laboral burocrático no solo a los servidores de los Poderes de la Unión sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran con otros entes, la Administración Pública Federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a los artículos 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones no se rigen por las normas del apartado B. del artículo 123 constitucional. (Instancia Pleno. Fuente Semanario Judicial de la Federación, Época. 9ª. Tomo III. Febrero 1996. Clave P/J 1/96)

Amparo en revisión 1115/93 - Ismael Contreras Martínez - 30 Mayo de 1995 - Mayoría de ocho votos - Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de el hizo suvo el proyecto del ministro Mariano Azaola Guirón - Secretario Salvador Castro Zavaleta

Amparo en revisión 1893/94 - María de la Luz Bachiller Sandoval - 30 de mayo de 1995 - Mayoría de ocho votos - Ponente Juventino V. Castro y Castro - Secretario Martín Ángel Rubio Padilla

Amparo en revisión 1226/93 - Francisco Coronel Velázquez - 5 de junio de 1995 - Mayoría de diez votos - Ponente Juventino V. Castro y Castro - Secretario Martín Ángel Rubio Padilla

Amparo en revisión 1911/94 - José Luis Rodríguez González - 11 de julio de 1995 - Mayoría de diez votos - Ponente Juventino V. Castro y Castro - Secretario Martín Ángel Rubio Padilla

Amparo en revisión 1575/93 - Armando Montes Mejía - 14 de agosto de 1995 - Mayoría de nueve votos - Ponente Juventino V. Castro y Castro - Secretario Martín Ángel Rubio Padilla, en ausencia de el hizo suvo el proyecto el ministro Mariano Azaola Guirón - Secretario Martín Ángel Rubio Padilla)

⁶⁸BURGOA O. Ignacio. Derecho Constitucional octava edición. Porrúa, México. 1991, p.p. 323 - 327

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce la calidad de patronos a entes estatales, incluyendo el Distrito Federal y al no formar parte de éstos los organismos descentralizados, porque como habíamos dicho, son autónomos e independientes, la ley en comento incurre en extralimitación de aplicabilidad, concluyendo que a estas agrupaciones, corresponde regirse por la legislación laboral del inciso A

Si a todo este escollo, agregamos lo expresado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en la siguiente disposición, pondríamos por un momento en controversia la afirmación anterior

Artículo 15. "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. ..."

Nuevamente nos encontramos ante el incumplimiento al principio de Supremacía Constitucional, porque de acuerdo con el Catálogo de Derechos, el único órgano facultado para legislar en materia laboral es el Congreso de la Unión (c.f.r Art 73 fracción X Constitucional), y el numeral citado de la Ley de Paraestatales faculta al Poder Ejecutivo para determinar el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados creados por medio de un decreto, lográndose así una notable invasión de competencias y división de poderes, al

permitir al Ejecutivo la legislación en materia laboral a través del ejercicio de una facultad discrecional

Para concluir, reiteramos que las referidas relaciones laborales de este tipo de organismos deben regirse por el artículo 123 constitucional inciso A y su correspondiente reglamento, por existir un criterio uniforme, de que éstos no forman parte de la Federación, idea que se reafirma con el siguiente criterio

"COMPETENCIA FEDERAL NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO. Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional, 1º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, lo cierto es que en términos de lo establecido por los artículos 45 de esta ley, 11, 14, 17, 18, 60 y demás relativos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, constituyen entes creados por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la representación de servicios públicos o sociales o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad sociales, que cuentan con su propia organización y administración y gozan de autonomía de gestión aún cuando estén sujetos a la supervisión y vigilancia del Ejecutivo Federal. Por tanto, los organismos descentralizados no pueden considerarse como la Federación, en la acepción que le da el artículo 104, fracción III, constitucional, es decir, como el ente jurídico denominado Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, por el sólo hecho de que en el juicio sea parte un organismo descentralizado y se afecte o pueda afectarse su patrimonio, no se surte la competencia de las autoridades federales conforme a los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracciones II y VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 7º de la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que no puede considerarse que la Federación sea parte ni que se afecten sus intereses. Atento a lo anterior debe interrumpirse la jurisprudencia publicada con el número 12 en el informe de 1988, segunda parte, página 62 a 64, con el rubro "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO" (Instancia, Tercera sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, Número. 59, noviembre de 1992. Tesis J/3ª 24/92 Página 21)

3.3. El Trabajador de Confianza en la Legislación Laboral

Es necesario no pasar desapercibida la jerarquía de normas aplicables dentro de nuestro sistema federal. así en este punto, hablaremos en primer término de nuestra Constitución y en la sucesivo de sus reglamentos, lo haremos al principio de forma genérica, es decir, trataremos de analizar el artículo

123, base fundamental de toda reglamentación jus-laboralista resaltando prerrogativas y obligaciones para todo tipo de trabajador y posteriormente nos concretaremos sobre este mismo punto aplicado a los trabajadores de confianza

3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Aún, cuando se hará un análisis sobre el artículo 123, no está por demás hacer referencia a los preceptos legales más comunes que regulan la relación de trabajo en nuestra Constitución:

Artículo 3º. "La educación que imparta el Estado ...

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior ... Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A, del artículo 123 de esta Constitución en los términos y con las modalidades que establezcan la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial .. "

Artículo 5º. "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo, que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribucion y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

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

En este último precepto, se muestra claramente la libertad laboral y algunas formas de contratación en el empleo ya sea individual o colectiva, en el primero para la defensa de la persona del trabajador, en el segundo para coaccionar a los patrones a utilizar sectores especializados o profesionales sin que ello implique el menoscabo de los intereses de la clase trabajadora

Artículo 73: "El Congreso tiene facultad:

X. *Para legislar en toda la República . y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 . "*

Artículo 115. "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes .

VIII. ...

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto con el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Artículo 116:

" .. Los poderes de los Estados, se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: .

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; .."

En los artículos 115 y este último, sólo se refieren al 123 constitucional, sin indicar cuál de los 2 incisos ha de regular dichas relaciones, por lo tanto, tomando en cuenta las razones asentadas en el punto que antecede y en nuestra opinión consideramos que bien pueden ser regulados en el apartado A y

consecuentemente, la Ley Federal del Trabajo, por ser la institución del Municipio independientemente en el ámbito económico, jurídico y político

Con la finalidad de no caer en la trillada traducción del siguiente precepto constitucional, sólo mencionaremos los puntos centrales que cada fracción de forma genérica nos refleja

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

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

A. Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo ..."

- I. Nos señala una jornada diurna máxima de 8 horas,
- II. Se protege la jornada nocturna con 7 horas y se prohíben labores insalubres.
- III. En caso de emplear a personas de 15 años, la jornada será de 6 horas
- IV. Se establece un día de descanso por cada seis de trabajo.
- V. Se da trato especial laboral a la mujer embarazada.
- VI. Se divide el salario en general y en profesional, y a su vez, se pretende con éste la satisfacción de las necesidades básicas de sus trabajadores

- VII. A trabajo igual, salario igual
- VIII. Protección al salario al liberarlo del embargo, compensación y descuento
- IX. Regulación del derecho de los trabajadores al reparto de utilidades de la empresa
- X. Forma de pago del salario
- XI. Regulación laboral en circunstancias de tiempo extraordinario.
- XII. Obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, además, da pauta para la creación de organismos que administren los recursos de estos trabajadores.
- XIII. Obliga a los patronos a capacitar a sus trabajadores.
- XIV. Establece responsabilidad al patrón en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores
- XV. Se refiere a la seguridad en el trabajo dentro de la empresa.
- XVI. Derecho de coalición o asociación profesional en pro de los trabajadores y patronos
- XVII. Huelga y paro.
- XVIII y XIX. Situación ilícita de la huelga y el paro
- XX. Organización y jurisdicción de la Junta de Conciliación y Arbitraje
- XXI. Terminación del contrato de trabajo imputable al patrón.
- XXII. Obligación patronal en caso de despido injustificado
- XXIII. En caso de quiebra o concurso, se da la preferencia a los créditos en favor de trabajadores .
- XXIV. Señala el carácter personal y limitado de deudas de los trabajadores.
- XXV. La colocación de trabajadores, será gratuita

XXVI. Se protege al trabajador empleado por patrón extranjero

XXVII. Excepciones que no obligan a los contratantes aunque se expresen en el contrato

XXVIII. Protección al patrimonio familiar.

XXIX. Establece la utilidad de la Ley del Seguro Social.

XXX. Las cooperativas para construcción de casas para trabajadores son de utilidad social.

XXXI. Se da el control federal de algunos sectores económicos, en el que se incluye a los organismos descentralizados

"B. Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ..."

I. Señala al igual que el inciso A, una jornada diurna y nocturna de 8 y 7 horas respectivamente.

II. Por cada día de trabajo corresponde uno de descanso, dejando opción a que sea más descanso.

III. No menos de 20 días de vacaciones a trabajadores

IV. A diferencia del apartado A, el salario será fijado en los presupuestos respectivos

V. A trabajo igual, salario igual, sin condicionar el sexo.

VI. La ley determinará los casos de afectación al salario.

VII. Capacitación del personal.

- VIII. Establece la igualdad de condiciones para quienes son fuente única de ingresos y establece criterios de escalafón
- IX. Posibilita la suspensión o cese de trabajadores por causa justificada, caso contrario se puede reinstalar o indemnizar al trabajador
- X. Establece la libre asociación inclusive la huelga
- XI. Bases mínimas sobre seguridad social, estableciendo la creación de un *organismo encargado de ésta*
- XII. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver controversias individuales, colectivas e intersindicales.
- XIII. Excluye a militares, marinos y de seguridad pública, garantizando solamente la seguridad social a través de su propia institución.
- XIII bis. Incorpora las relaciones laborales de las entidades de administración pública que formen parte del sistema bancario.*
- XIV. Se establecen las bases de creación de los cargos considerados de confianza, a los cuales, se garantiza la protección al salario y a la seguridad social de los trabajadores que realizan estas funciones.

En este precepto se localiza el núcleo del derecho laboral, dejando establecidas algunas garantías básicas e irreductibles, tendientes a garantizar la calidad de vida de los trabajadores, no así a los trabajadores de confianza en que este último inciso únicamente se les reconoce la protección al salario y a la seguridad social

* Esta reforma es de reciente creación *Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 1990*

En el caso de los trabajadores de confianza, existe gran tendencia en nuestros días a la indebida aplicación real de las garantías constitucionales antes señaladas, de igual forma sucede con las normas protectoras del salario, porque si bien es cierto que un puesto clasificado como de confianza implica la existencia de una remuneración mayor que la de los demás empleados, también es cierto que estos trabajadores de confianza, se encuentran sujetos a la voluntad del superior jerárquico, cuando por ejemplo en múltiples ocasiones se les pide la renuncia anticipada sin fecha.

Hasta aquí las condiciones generales que rigen a todo contrato de trabajo, es el momento de particularizar el estudio a los trabajadores de confianza, aprovechando las ideas específicas del artículo antes referido, es menester decir que el inciso A omite por completo mencionar a estos trabajadores, no así la fracción XIV del apartado B que los contempla, restringiéndoles gran parte de sus derechos, sin embargo, su ley reglamentaria declara inexistente la relación laboral entre el Estado y estos trabajadores, al respecto la Suprema Corte de Justicia, establece el siguiente criterio:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA INEXISTENTE EN RE EL TRIBUNAL FEDERAL DE ARBITRAJE Y UNA JUNTA. No existe conflicto competencial entre una Junta de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando esta última autoridad se declara incompetente por estimar que el actor fue un empleado de confianza y como tal, se encuentra excluido del régimen de la ley de los trabajadores al servicio del Estado, de conformidad con el artículo 8 de esta ley. PRECEDENTES Competencia 128/73 Herman Ramírez Chandoqui, 18 de marzo de 1974, 5 votos ponente Salvador Mondragón Guerra (Instancia Cuarta Sala. Fuente Semanario Judicial de la Federación, Época 7ª, Volumen 63, Página 42. Véase

7ª Época Volumen 37 quinta parte, pag. 15)

3.3.2. Ley Federal del Trabajo

Ya visto el criterio existente en relación con los trabajadores de confianza en el ámbito constitucional, es de vital importancia describir las leyes reglamentarias del fundamento legal anterior, porque será notoria la desigualdad que priva a este tipo de trabajadores respecto de los llamados generales, por lo tanto, enfatizando el tema de nuestro interés, los trabajadores de confianza, señalaremos algunas diferencias legislativas que conllevan al desequilibrio de esta clase de trabajadores

Trataremos de recordar, en la medida de lo posible, durante el desarrollo de este punto sobre *prerrogativas a favor de los trabajadores de confianza*, lo establecido en el Artículo 123, inciso A; fracción XXVII y en el inciso B; fracción XI señaladas anteriormente, disposiciones que son ratificadas por la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 33: "Es nula la renuncia que los trabajadores hagan de los salarios devengados, de las indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los servicios prestados, cualquiera que sea la forma o denominación que se le dé ..."

3.3.2.1. Reinstalación

Artículo 49: "El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes.

III. En los casos de trabajadores de confianza . . .”

Nótese claramente que el trabajador de confianza en el supuesto de despido injustificado, no tiene opción de elegir entre la indemnización y la reinstalación, se le está coartando su libertad, siendo ésta una facultad otorgada por mandato constitucional, reconociéndola como un derecho irrenunciable, por lo tanto, esta disposición debe ser nula atendiendo a las disposiciones de la carta magna y ley reglamentaria de referencia

3.3.2.2. Derecho al Reparto de Utilidades

Consignado en el Artículo 127 “El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

I. Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participan en las utilidades

II. Los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa, o a falta de éste al trabajador de planta con la misma característica, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo. . .”

La primera fracción de este numeral, utiliza conceptos que definen la figura de representante patronal, contemplada en el artículo 11 de esta ley, aunque parece hacer referencia al trabajador de confianza, porque agrega el carácter de generalidad, situación que genera confusión.

La segunda fracción ocasiona incertidumbre jurídica al decir que "los demás trabajadores de confianza participan en las utilidades de las empresas", dando lugar a considerar que también son de confianza los citados en la fracción anterior, con la anuencia que los referidos en esta segunda fracción, se les exime del carácter de generalidad.

En un afán de aclarar las diferencias, el maestro Juan B Climent, nos dice: "... Del artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo, se desprenden dos categorías de representantes de la empresa, cuyas funciones no están claramente definidas.

a) Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de carácter general, a que se refiere el artículo 9º, los cuales deben considerarse trabajadores de confianza

b) Las personas que ejerzan funciones de dirección o administración en alguna sección de la empresa, sin tener carácter general, . . . no son empleados de confianza ."⁶⁹

⁶⁹ Ley Federal del Trabajo, "Comentada por Climent Beltran Juan B", Ob Cit p 54

No estamos de acuerdo con el anterior punto de vista, puesto que literalmente dicho precepto, en la primera fracción señala funciones ya establecidas por el artículo 11, con excepción del carácter de generalidad, que nos hace pensar en trabajadores de confianza, pero las labores de administración no corresponden a las funciones señaladas en el artículo 9º para éstos, por lo tanto, se hace una mezcla de funciones de trabajadores de confianza y representantes patronales, pretendiendo atribuir éstas a los trabajadores, que conllevan a colocar al trabajador de confianza en una situación falaz en cuanto a la concepción que se tiene del mismo.

Las siguientes tesis jurisprudenciales, vienen a confirmar la situación conflictiva a que nos referimos, la primera que se cita, afirma en sus últimos párrafos que en caso de ser representante patronal, será trabajador de confianza. En la segunda tesis, se sustenta que el trabajador de confianza sustituye en cierta forma al patrón en algunas labores propias:

TRABAJADORES DE CONFIANZA. LABORES QUE NO PUEDEN CONSIDERARSE REALIZADAS POR "El hecho de recoger sumas de dinero reportadas en la matriz, de manejar caja registradora, llevar control de ingresos rindiendo informes a la empresa de las cantidades de dinero recibidas en las sucursales y de los pedidos, entregas y servicios realizados, así como cobrar por los servicios que presta la negociación, son actividades administrativas, algunas de ellas, y otras propias de las que necesariamente se desempeñan en un negocio, pero de ninguna manera pueden quedar comprendidas dentro de las funciones consideradas como de confianza por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9º, concernientes a la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de tipo general, o bien de las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro del mismo establecimiento, ni tampoco puede considerarse que por el hecho de que algunos trabajadores declaren actuar como representantes del patrón, por eso deban de considerarse como de confianza, si no precisan con cual de las representaciones a que se contrae el artículo 11 del propio ordenamiento se ostentan, ya sea como directores, administradores, gerentes o desempeñando funciones de dirección y administración, para que de esa manera pueda conocerse si efectivamente actúan con el carácter de representantes del patrón demandado y por ello sean de confianza" (Instancia 4ª Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época Vol 48, Página 41 PRF-CED-NN) S. Amparo Directo 15/71 Sindicato Industrial de Trabajadores de Nuevo Leon 3 de junio de 1971 - 5 votos Ponente Ramon Cañedo Aldrete)

CONFIANZA, TRABAJADORES DE QUIENES TIENEN EL CARÁCTER. Si para dar por terminado un contrato de trabajo, alega el patron haber perdido la confianza que tenía en el trabajador de acuerdo con lo preceptuado en la fracción X del artículo 126 de la Ley Federal del Trabajo debe tenerse en consideración que si dicho trabajador desempeña en una casa comercial actividades muy distintas de aquellas a que se refiere tal precepto legal no debe ser considerado dicho trabajador como empleado de confianza, toda vez que esta clase de empleados son los que intervienen en la dirección y vigilancia de una negociación y que, en cierto modo, substituyen al patron en algunas de las funciones propias de este” (Instancia 4ª Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, Vol. 8, Página 26 PRECEDENTES Amparo Directo 2750/68 Edelfo Piñero Washington v Salvador Vidauri Tellez 6 de agosto de 1969 Ponente Manuel Yáñez Ruiz 5ª Época tomo XLV, p. 3179)

3.3.2.3. Condiciones Generales de Trabajo

El Artículo 182 dice: “Las condiciones de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.”

Al parecer este precepto coloca al trabajador de confianza en rango de igualdad ante los demás trabajadores. El maestro Jesús Castorena nos dice al respecto: “Si no media contrato colectivo de trabajo o si mediando han sido excluidos de su aplicación, las condiciones de trabajo se ajustarán al principio de igualdad de salario, al de la similitud cuando no se dé la igualdad, ya que la ley previene que las condiciones de trabajo no podrán ser inferiores a las establecidas al contrato colectivo de trabajo para trabajadores que desempeñen servicios semejantes, las condiciones de trabajo también se rigen por el principio del salario remunerador, art 5º fracción XI y artículo 182”⁷⁰

⁷⁰CASTORENA J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Ob Cit p 187

Estamos parcialmente de acuerdo con esta opinión, puesto que en la práctica, el salario de los llamados trabajadores de confianza es proporcional al grado de responsabilidad que implica la importancia del servicio prestado, sin embargo, después dice este fundamento legal que dichas condiciones, no pueden ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento, siendo que las labores de confianza, sólo pueden asemejarse con otras labores de confianza, porque no podemos imaginarnos la comparación de estas labores con las de un trabajador normal, porque a *contrario sensu*, si ese trabajador normal realiza funciones semejantes a un trabajador de confianza, sería precisamente de confianza y no general

TRABAJADORES DE CONFIANZA, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ES LA QUE DETERMINA QUIÉNS SON Para que un empleado se estime de confianza no basta que así se establezca en el contrato colectivo de trabajo , y tratándose de un precepto de orden público, sólo los en él precisados tienen tal carácter y aún cuando se pacte en contravención a dicho precepto, éste no pierde su valor y toda convención en contrario debe tenerse por no puesta (Instancia 4ª Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación 6ª Época, Vol. CII, Página 71 PRECEDENTES Amparo Directo 7671/64 Industrial del Yaqui S.A. de C.V. 24 de marzo de 1965 Unanimidad de 5 votos Ponente: Manuel Yáñez Ruiz)

Por su parte, el artículo 184 otorga facultad discrecional a los contratantes de considerar dentro de las disposiciones del contrato colectivo al trabajador de confianza, creemos que no hay razón para que se establezca lo contrario, nuevamente se remarca una desigualdad para estos trabajadores, porque su inclusión en dicho documento depende de políticas empresariales

3.3.2.4. Derecho de Sindicalización

Va ligado a la garantía de libertad de asociación

El precepto que limita este derecho es el Artículo 183 "Los trabajadores de confianza, no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los demás trabajadores en los organismos que se integren de conformidad a las disposiciones de esta ley."

La exposición de motivos de esta ley, dice que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, lo cual, no implica que no se puedan organizar sindicatos especiales; lo anterior, por considerar que los trabajadores generales, han sostenido que los de confianza están vinculados al patrón y no pueden formar parte de sus sindicatos, además, si son considerados para el recuento estos trabajadores apoyarían los intereses patronales por la confianza que el patrón les ha depositado, afectando a los trabajadores genéricos.⁷¹

Con la anterior exposición, no se justifica el rechazo al trabajador de confianza de los sindicatos de los demás trabajadores en general, y en total acuerdo con el maestro Cavazos, opinamos que El trabajador de confianza que se sindicalice, no durará en la empresa, "Se trata de una antigua ley no escrita e indiscutible. El puesto de trabajador de confianza no se lleva con el de carácter

⁷¹Nueva Ley Federal del Trabajo Lematizada y Sistematizada "Comentada por Cavazos Flores, Baltasar Trillas, vigesima septima edición México 1995 p 42

sindical. O se es, o no se es. El trabajador de confianza que se sindicalice deja en ese momento de ser trabajador de confianza ⁷²

Ratificamos el anterior punto de vista atendiendo a lo dispuesto en el numeral 356 de esta ley, mismo que define al sindicato como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el desarrollo, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses

No puede haber mas asociaciones que las de trabajadores y patrones, si entonces los trabajadores de confianza no pueden ser parte de los primeros, por exclusión quedan los segundos. Es obvio que los trabajadores de confianza no pueden pertenecer a los sindicatos de los patrones porque su nombre mismo lo indica, son **trabajadores**, por lo tanto, si éstos llegan a coaligarse, es por la necesidad de defender sus derechos ante los patrones, podríamos estar ante un caso genérico de conflicto de intereses, mismos que por lógica, son opuestos a los del patrón y en consecuencia estos trabajadores perderían la confianza de aquél al dejar de actuar el trabajador en favor de sus intereses, lográndose que los trabajadores de confianza no sean libres de asociarse para tales fines, constituyendo ésto una flagrante violación a la garantía de asociación, consignado en el artículo 9º constitucional, mismo que en teoría jus-laboralista, no es renunciable y su estipulación es nula, por causar perjuicio en contra de estos trabajadores independientemente de las disposiciones mencionadas con anterioridad.

⁷²CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Ob. Cit p 25

Con esa misma conducta legislativa, también se provoca una evidente transgresión al Artículo 358 "A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él

Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato, o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta."

Con fundamento en lo expuesto en este segundo párrafo, además de considerar la violación de garantías fundamentales ya expuestas, podemos decir que la disposición del artículo 183 es nula

3.3.2.5. Causales de Rescisión en Trabajadores de Confianza

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

El trabajador de confianza, podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta ley."

Existen opiniones contrarias al respecto, hay quienes como el maestro Miguel Canton, considera que esta disposición es correcta " . tal como lo estima la exposición de motivos de la ley, dejar únicamente estas causales (las

del artículo 47) sería poner a los trabajadores de confianza al mismo raso que los demás trabajadores, quitándoles precisamente la característica de gozar de la confianza patronal. Por otro lado, no puede considerarse que cuando exista un motivo razonable para la pérdida de la confianza, se esté ante una apreciación íntima y personal del patrón, no puede tratarse de un hecho subjetivo, sino que tal motivo debe ser un hecho existente y comprobable .⁷³

No obstante, la Suprema Corte de Justicia se ha manifestado al respecto de múltiples formas:

CONFIANZA TERMINACION DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO POR PÉRDIDA DE LA NO SOLO PROCLAMADA EN LOS CASOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 121 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO "La causa de terminación de los contratos por pérdida de la confianza, señalada como aplicable a los trabajadores que tengan tal carácter, no es procedente solamente en los casos en que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 121 de la Ley Federal del Trabajo, sino que para ello basta que existan motivos suficientes para que, tomando en cuenta la situación particular de los trabajadores de confianza y el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales, se amente la separación del trabajador, pues, de lo contrario, se haría nugatorio el derecho concedido a los patrones por el artículo 126 fracción X, del citado ordenamiento legal, cuando se presenten manifestaciones evidentes de incumplimiento, por parte del trabajador, de sus obligaciones de carácter laboral" (Instancia 4ª Sala Fuente Semanario Judicial de la Federación, 6ª Época, Vol LXXXVIII, Página 11 PRECEDENTES Amparo Directo 3919/62 Carlos Torres Rivera 21 de septiembre de 1964. Ponente María Cristina Salmerón de Tamayo Amparo Directo 8278/69 Marcos Cumacho Camacho, 2 de octubre de 1964, 5 votos, Ponente María Cristina Salmerón de Tamayo)

Este criterio, parece apoyar la idea del citado autor, sin embargo, nos aunamos a quienes opinan lo contrario, porque en primer lugar, la confianza, como veremos en el próximo capítulo, es un término subjetivo, no es suficiente que la ley establezca la existencia de un motivo razonable de pérdida de confianza, porque el trabajador de confianza no debe hacer nada que afecte los intereses del patrón aunque vaya en contra

⁷³CANTON MOLLER Miguel Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana, Cardenas, Mexico 1977, p. 30

de los intereses mismos del trabajador, de lo contrario, se hace acreedor a la pérdida de la confianza, en consecuencia, esta evidente situación, coloca al trabajador de confianza como incondicional frente al patrón.

Por otro lado, el párrafo 2º del artículo antes referido, dice que ante la rescisión, el trabajador de confianza puede ejercitar las acciones de ley, éstas son la reinstalación e indemnización, sin embargo, no podemos ignorar los preceptos 48 y 49 del mismo cuerpo legal, el primero da libertad al patrón de optar por la reinstalación del trabajador cuando éste es de confianza, luego entonces, la única acción que puede ejercitar libremente, por mutuo propio, un trabajador de confianza en el caso de rescisión por pérdida de ésta, será la indemnización caso contrario, sería la reinstalación que está sujeta al criterio patronal

Lo anterior, tiene como consecuencia, obligar al trabajador de confianza en cierta forma a no ejercitar un derecho que en este caso, podría considerarse como un medio de defensa, no obstante, ya quedó claro anteriormente, que este tipo de derechos son irrenunciables, por lo tanto, el contenido de lo establecido en el artículo 185, debemos entenderlo como letra no válida

3.3.2.6. Intervención en la Huelga

El Artículo 931 dice: "Si se ofrece como prueba el recuento de los trabajadores, se observarán las normas siguientes .

IV. No se computarán los votos de los trabajadores de confianza, ni los de los trabajadores que hayan ingresado al trabajo con posterioridad a la fecha de presentación del escrito de emplazamiento de huelga; .”

Sobre este tema, existe el siguiente criterio:

HUELGA. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA CARECEN DE DERECHO A DECLARARLA. De la interpretación del conjunto de normas que integran la Ley Federal del Trabajo se desprende la conclusión de que los trabajadores de confianza carecen del derecho de ir a la huelga, porque así se deduce del artículo 183, que dispone que esta clase de trabajadores no serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga y el 462, fracción II, que indica que cuando se ofrece como prueba en una huelga el recuento, no se computarán los votos de los trabajadores de confianza, pues no tendría sentido estimar que si pueden ir a la huelga si en el momento de contar a los huelguistas sus votos no fuesen tomados en consideración, produciéndose así la contradictoria situación de que precisamente quienes empiezan la huelga y la hacen estallar, no tienen voto en el momento de determinar si la mayoría de los trabajadores están a favor o en contra del movimiento. Además, esta interpretación de la ley estatuyó quiénes son los trabajadores de confianza, que resultan ser los directores representantes del patrón y sus más cercanos colaboradores, lo que hace que su interés se identifique con el de aquél a quien sustituyen en el desarrollo de las relaciones laborales cuyas facultades de mando ejercitan, y si bien no pierden por ello su calidad de trabajadores y la protección de la ley, no pueden ser considerados iguales a los demás que si están facultados para emplazar a huelga, a lo que hay que agregar, por último, que por su propia naturaleza los trabajadores de confianza no pueden ser nunca superiores en número a los que no lo son, de lo que se sigue que siempre están en minoría” (Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Amparo en revisión 207/76. Sindicato de Trabajadores de Confianza de la Empresa Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, 16 de febrero de 1977. Mayoría de votos. Disidente: Rafael Pérez Miravete. Informe del Presidente de la Suprema Corte 1977 Colegiados, Pag 279)

Con las ideas anteriores, se pretende justificar la exclusión de los trabajadores de confianza de los sindicatos de los demás trabajadores, siendo ésto inconstitucional, porque en caso de declaración de huelga inexistente, este tipo de trabajadores puede verse afectado seriamente en su salario, no obstante, es ignorado al hacer un recuento y al no poder expresarse, se le está negando su garantía de audiencia al no permitirle ser escuchado. Además, hay una afirmación del maestro Cavazos, que nos parece lógica. “Sostener que un trabajador de confianza no debe recontar en un movimiento de huelga porque votaría a favor del patrón, equivale a sostener que un trabajador sindicalizado tampoco debería de

recontar, porque votaría a favor de los sindicatos en casos de huelga, los trabajadores de confianza tienen su corazón con la empresa, y su estómago con el sindicato " 74

Remarcando un poco lo establecido en el inciso 2 de este tema (c.f.r p.p, 99 – 106), diremos que aquí también se consideran trabajadores de confianza al servicio público, por otro, los excluye sin razón alguna

3.3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

A diferencia de la ley reglamentaria anterior, esta ley si tiene fundamento constitucional para reglamentar disposiciones sobre trabajadores de confianza, y aunque ésta no regula trabajos especiales, existe una grave confusión, porque por un lado, remarca la existencia de trabajadores de confianza al servicio público, por otro, los excluye sin razón alguna.

Artículo 4 "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base "

Artículo 5. "Son trabajadores de confianza: ...

II. . que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de

⁷⁴CAVAZOS FLORES, Baltazar Los Trabajadores de Confianza, Ob Cit p 29

- a) Dirección,
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización

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

Artículo 8: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º ..”

Si tomamos en cuenta el tercer artículo de la misma ley, dice: trabajador es la persona que presta sus servicios físicos e intelectuales, a través de un nombramiento expedido, en consecuencia, no dudamos de la calidad del trabajador de confianza, sin embargo, el artículo 4º ya citado, marca una diferencia de los trabajadores al servicio del Estado de manera arbitraria, al no dar mayor explicación que justifique esta distinción.

Así mismo, entendemos que el artículo 123 constitucional es la base de las condiciones de todo contrato de trabajo y aunque sólo reconoce dos derechos al trabajador de confianza – salario y seguridad social – se supone que la ley reglamentaria, si bien no debería regular lo imprevisto en la Constitución tampoco puede privar los derechos en ella consignados, de tal manera, que no debería negar la relación laboral con los trabajadores de confianza al Servicio Público, puesto que también son servidores del Estado

Ante esta negativa legal hacia el trabajador de confianza cabe la siguiente interrogante ¿Cuáles son los derechos y obligaciones de ley que tienen los trabajadores de confianza al servicio público?. La Suprema Corte de justicia, opina lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS "La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entro en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta El dispositivo anterior quedo colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes: deber (sic) expedir leyes sobre el trabajo, la 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, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de Servicio Exterior se regiran por sus propias leyes La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinara los cargos que serán considerados como de confianza. y agregó que las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de 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 los cuales deba prestarse el servicio, e 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 de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo, solo 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 IX del propio precepto en cita En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozaran de los derechos que la Constitución establece a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos al Tribunal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la ley reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción" (Instancia 4ª Sala. Fuente Apéndice 1985, Parte V, Tesis 315. Página 284 Precedentes 6ª Época, quinta parte

Vol. CVII. p 29 Amparo Directo 3208/65 Carlos Barrera Ruiz 9 de mayo de 1966 5 votos Ponente Ángel Carvajal)

Vols 121 - 126. p 90 Amparo Directo 6130/77 Antonio Cabrera Macías 25 de abril de 1979 Unanmidad de 4 votos Ponente David Franco Rodríguez, 7ª Época, quinta parte

Vols 121 - 126, p 90 Amparo Directo 3295/78 Antonio Cervantes Huerta y Otro 21 de febrero de 1979 5 votos Ponente David Franco Rodríguez

Vols 121 - 126 p 90 Amparo Directo 784/78 Sergio Antonio Rodríguez Espinoza 26 de febrero de 1979 5 votos Ponente Julio Sanchez Vargas

El anterior criterio, es modificado por el siguiente, que nos deja en una incertidumbre igual, porque no resuelve el problema planteado:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada *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* debe resolverse a favor de la primera, fundamentalmente porque la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal al servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también a los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tiene derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare incompetente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patron, pero cuando dichos trabajadores se inconforman con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.”

PRECEDENTES. Varios 6/88. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de votos de los señores ministros Alba Leyva, Azuela Gutiérrez, Rocha Díaz, Castañón León Contreras, Fernández Doblado, Adato Green.

De acuerdo con el primer criterio mencionado, los trabajadores de confianza únicamente gozan de los derechos otorgados a los servidores públicos que les confiere la Constitución en el apartado B, en el ámbito individual, con excepción a la estabilidad al trabajo, no así la ley reglamentaria, sin embargo, es necesario recurrir a ésta en los casos necesarios por mandato constitucional, por

ejemplo para dirimir controversias en caso de separación injustificada. En la práctica hay que tomar en cuenta los ordenamientos establecidos en la ley de análisis, por tal motivo, se hace necesario mencionarlos.

Respecto del segundo criterio, el indicar que el trabajador de confianza bien puede ejercitar su derecho, el Tribunal Federal si va a ser competente, no obstante, desechará la demanda por carecer de acción dado que ninguna legislación le otorga la seguridad de un empleo sólo por ser de confianza

Es pertinente hacer el comentario en relación con la contradicción expuesta entre la Segunda y Cuarta Salas, respecto a que si el cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es o no acto de autoridad, al respecto nuestro Alto Tribunal, establece.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD. POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE. Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, pagina 739, intitulada TRABAJADORES EL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS - Subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea un acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse a favor de este último criterio, en virtud de que, en el Apartado B, del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de ellos empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el Apartado A para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho Apartado B pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese. Resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado Tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de

remstalacion o por la de indemnizacion, circunstancia que demuestra que en dicha relacion el Estado no actua con el imperio de su soberania, caracteristica patron. Cabe señalar que de esta equiparacion se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad publica y el personal del servicio exterior que, de conformidad a la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusion alcance a los empleados de confianza cuya relacion, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con la independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitucion
PRECEDENTES Instancia Pleno Fuente, Semanario Judicial de la Federacion Epoca 8ª tomo VI, Primera Parte Tesis J/P 10/90 P

Aquí ya podemos observar que si nos basamos en los diversos criterios de los órganos judiciales, tendríamos que concluir, la inexistencia de un ordenamiento legal que sea aplicable a estos trabajadores, encontrándose por lo tanto, al margen de toda reglamentación jurídica.

Por otro lado, retomando el tema, el artículo 123 apartado B, en ningún momento hace referencia a la protección de los derechos mínimos para los trabajadores al servicio del Estado, en razón de que en ninguna de sus fracciones contempla la irrenunciabilidad de prerrogativas a favor de los servidores públicos, se tiene por entendida y es complementada esta idea en el décimo artículo del reglamento federal.

Artículo 10: "Son irrenunciables los derechos que la presente ley otorga "

Incursionaremos, al igual que en la Ley Federal del Trabajo ya tratada, sobre algunas situaciones muy genéricas a todos los trabajadores, y especificos para los trabajadores de confianza

3.3.3.1. Jornada Diaria Máxima

Establecida en la fracción I del inciso B del artículo 123 constitucional, se indica que no podrá exceder de 8 horas la diurna y 7 la nocturna, caso contrario, deberá tomarse como tiempo extraordinario

En el caso de los trabajadores de confianza, ya sea por el puesto o porque así lo exija la función desempeñada, laboran jornadas mayores, y por lo general, no se les gratifica por el tiempo extra, probablemente se confunde esta situación al considerar que estos trabajadores están en defensa de los intereses patronales, luego entonces, éstos no están obligados a retribuir el esfuerzo de aquellos, situación errónea e injusta.

La idea anterior, se apoya en la propia ley, porque manifiesta en su Artículo 14: “Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aún cuando las admiten expresamente, las que estipulen

I. Una jornada mayor de la permitida por esta ley, ...

III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva ...”

La discrepancia legal con la aplicación real, se basa a que en el contrato de trabajo se fija una jornada legal y por lo general, la Institución, no la respeta, ante esta situación, el trabajador puede optar por la aceptación bajo esas condiciones no escritas o no aceptar, en este caso, el patrón dirá que aquél no le es incondicional, por lo tanto, no podrá considerarlo de confianza.

Dentro de este derecho, podemos considerar los descansos, ya sean semanales o vacacionales, por lo general, no son aprovechados por los trabajadores de confianza, máxime si se trata de funcionarios de elevada jerarquía

Se vive esta situación, sin tomar en cuenta que la misma legislación en estudio, dice en su artículo 26 que en circunstancias especiales, la jornada nunca podrá exceder de 3 horas, con el respectivo goce de salario íntegro. Sin embargo, el trabajador de base, no puede ser obligado a rendir más de lo que la ley establece y desafortunadamente, no se puede decir lo mismo de los trabajadores de confianza

3.3.3.2. Derecho a la Estabilidad

En ninguna de las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional se tuteía esta garantía a los trabajadores de confianza; en el caso que nos ocupa, la segunda ley reglamentaria dice el Artículo 6: "Son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles..."

A reserva de tratar este derecho de forma más detallada en el punto siguiente, no deseamos desapercibir lo que al respecto establece nuestro Alto Tribunal:

EMPLEADOS DE CONFIANZA Y DE BASE INAMOVIBILIDAD "El derecho a la movilidad se encuentra establecido por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión únicamente para los trabajadores de base, según lo dispone el párrafo final de su artículo 4", estando excluidos de la aplicación de las normas estatutarias los empleados catalogados como de confianza según lo confirma expresamente su artículo 5º" (Instancia 4ª Sala I fuente: Semanario Judicial de la Federación, 6ª Época, Volumen XLIX, Página 37 Precedentes Amparo directo 6849/60 Federico Ramírez Baños 20 de julio de 1961, 5 votos Ponente Ma. Cristina Salmerán de Tamayo)

3.3.3.3. Ceses Injustificados

En este caso, como medida de protección, se contempla la posibilidad de reinstalación ó indemnización a elección de los trabajadores, pero no a los de confianza, si en determinado momento éstos quieren ejercitar alguna acción, la Suprema Corte de Justicia dice:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS "La circunstancia de que los empleados de confianza, disfruten de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123, apartado "B", fracción XIV, de la Constitución, no determina en modo alguno, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea competente para conocer de casos en que un trabajador de confianza reclama, por estimarlo violatorio de garantías constitucionales, el acto de autoridad consistente en el cese decretado en su contra. Además, el artículo 124, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo del Estado, establece que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores. Se refiere obviamente a los trabajadores de base, porque los de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley (art. 8º), y porque para los efectos del mismo ordenamiento, la resolución jurídica de trabajo, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias o instituciones respectivas y los trabajadores de base a sus servicios (art. 2º)" (Semanario Judicial de la Federación, 6ª Época. Vol. CXVIII tercera parte, abril 1967, 2ª sala, p. 120)

Si de acuerdo con el Artículo 123, inciso B; fracción IX, segundo párrafo se da opción al trabajador de ejercitar la reinstalación o la indemnización en caso de cese injustificado, con el criterio jurisprudencial anterior, se prueba fehacientemente que el trabajador no cuenta con disposiciones para defender los escasos derechos otorgados por la legislación laboral correspondiente

3.3.3.4. Derecho Escalafonario

Esta ley al respecto dice: Artículo 47 "Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar permutas."

Artículo 48. "Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de 6 meses en la plaza del grado inmediato anterior."

Artículo 50: "Son factores escalafonarios:

- I. Los conocimientos
- II. La aptitud,
- III. La antigüedad
- IV. La disciplina y puntualidad ..."

Con el sistema escalafonario, se da un incentivo al trabajador interesado en la superación, es una justa medida prevista en la ley tendiente a evitar la ocupación de puestos por personal inadecuado.

Así mismo, recordemos la opinión de la Corte Suprema de nuestro país, en el sentido de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, gozarán de los derechos mínimos consignados en las 14 fracciones del apartado B, con excepción de la estabilidad, entonces, se entiende que sí se está permitido

incluir a los trabajadores de confianza en la fracción VIII referente al derecho escalafonario

Al excluir al trabajador de confianza, según lo establece el artículo 48, nos da idea que éste no puede llegar a más, es decir, si el trabajador de confianza cumple con los requisitos establecidos en el artículo 50, nadie lo nota, sólo tienen derechos escalafonarios los trabajadores de base, además parecería que el ser trabajador de confianza es un tope porque no se puede avanzar, éstos sólo observan cómo el personal de base crece dentro de un establecimiento, no hay reglamentación alguna sobre ascensos o incentivos para este tipo de trabajadores, lo cual representa otra desventaja de ese nombramiento

TRABAJADOR DE CONFIANZA, DERECHOS DE PREFERENCIA DEL "Tratándose de puestos de confianza, el patrón tiene libertad para seleccionar el trabajador que lo va a representar y cuyos actos van a repercutir directamente en su beneficio o perjuicio, atendiendo para ello al grado de confianza que le merezcan los candidatos, por ende, no basta contar con las mejores calificaciones obtenidas en un curso de capacitación, ni el hecho de contar con mayor antigüedad de departamento, pues el resultado del examen de referencia y la antigüedad temporal no obligan al patrón a otorgarle al trabajador el puesto de confianza, porque tales exámenes de capacitación y antigüedad, podrán ser criterios de elección atendibles por el patrón, pero que no lo vinculan" (Tesis No. 210, informe de labores 1981, cuarta sala. p p 161-162)

Es importante, una vez vistas ya las prerrogativas en contra del trabajador de confianza, referirnos a las obligaciones, ya que como servidores públicos, ameritan en caso de inobservancia, sanciones más notables.

A los trabajadores del Estado se les aplica el artículo 44 de la Ley Federal de los Servidores Públicos que señala sus obligaciones, y en caso de incumplimiento, tendrá consecuencias jurídicas de responsabilidad, que pueden

ser desde amonestación verbal hasta la privación de la libertad, dependiendo de la naturaleza de la falta o delito.

Para poder aplicar las posibles sanciones a las responsabilidades administrativas, es menester remitirnos a la Ley antes referida, anotando que dicha ley no hace distinciones entre trabajadores de base y confianza, señala de manera genérica diversas obligaciones para quienes realizan la función pública y sus respectivas medidas correctivas

Las fracciones que se enuncian a continuación, fueron seleccionadas en atención a las posibles similitudes con las funciones de confianza, señaladas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que serán motivo de estudio en este capítulo.

Artículo 47: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la fracción en que se incurra y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas .

1. *Cumplir con la máxima diligencia al servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de*

dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos, ...

VII. Observar respeto y subordinación legítimos con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; ...”

Las responsabilidades administrativas, conllevan desde una amonestación verbal o por escrito hasta la inhabilitación temporal según el artículo 53 de la ley en cita, en el caso de las sanciones penales, varían dependiendo la tipificación del delito que se trate, de los señalados en el Código Penal

Podemos observar que en las sanciones señaladas por esta ley de servidores públicos, se invade la esfera laboral al referirse a la inhabilitación temporal, esto implica un conflicto de competencias entre dos leyes federales y vigentes. No es nuestro propósito profundizar en este tema, razón por la que sólo diremos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no debe ser vulnerada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por una parte, esta última establece sanciones administrativas, por otro

lado, la primera no permite el cese de un trabajador sólo por justa causa, así, se debe agotar en primer lugar el procedimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para poder dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado y posteriormente aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de lo no contemplado por la ley reglamentaria de este tema.

3.4. Estudio a los Artículos 9° y 5° de las Leyes Secundarias del Artículo 123

Una vez analizadas las controversias legislativas suscitadas en torno al trabajador de confianza, veamos ahora los elementos que integran el concepto legal en cada caso del trabajador de confianza y trataremos de dejar para otro tema la circunstancia especial de la confianza en los trabajadores.

Artículo 9°

Tomando la idea de Miguel Canton, decimos lo siguiente: "El artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, establece en realidad varios grupos de trabajadores que pueden tener categoría de confianza. Las labores a que se refiere pueden o no coincidir en la misma persona pero basta que se realice una de ellas para obtener tal carácter"⁷⁵

⁷⁵CANTON MOILLER Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana, Ob Cit p 22

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, en el Artículo 9º menciona “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto

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

Si de la anterior definición tomamos lo dicho por el maestro Mario de la Cueva. “ debe tenerse en cuenta que los términos de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización se usaron en su acepción natural,”⁷⁶ en consecuencia es interesante la información que nos proporciona el Diccionario de la Lengua Española:

1.- La palabra función, de acuerdo al diccionario de referencia es la actividad ejercida por un elemento vivo, ésto aplicado al ejercicio del empleo, se traduce como las obligaciones dimanadas de determinada ocupación

2.- El término confianza, merece especial atención, razón por la cual, como ya se dijo, será tratado en el siguiente capítulo en forma individual.

⁷⁶ CUEVA, Mano de la. Ob Cit p 158

3.- Dirección.- Esta palabra tiene diferentes connotaciones para el diccionario de la lengua: es la acción de dirigir; persona (s) encargada (s) de dirigir una empresa, sociedad, empleo o cargo de director; entiéndase por dirigir: gobernar, administrar, mandar, conducir, regir

Para el maestro J. Castorena, las funciones de dirección: " .. son aquellas por las que se delega la realización de los fines de la empresa . ."77

Con estas breves notas, nos queda clara la idea sobre las funciones de dirección, sin embargo; la propia ley en su artículo 11, señala también a los directores como representantes del patrón. Respecto a este dilema, el maestro Guerrero dice que los representante patronales ejercen la dirección en un grado máximo, así dentro de un nivel medio, se encuentran los trabajadores de confianza.⁷⁸

No estamos de acuerdo con el anterior punto de vista, porque al parecer la ley en cita, no define claramente la posición de estos trabajadores, en consecuencia se marcan dos diferencias:

a) El artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, considera como trabajadores de confianza a quienes ejercen funciones de dirección, caso contrario

⁷⁷CASTORENA J. Jesus. Ob Cit p 186

⁷⁸GUERRILLO. Iuqueno Ob Cit p 44

es el artículo 11 del mismo ordenamiento legal, que se refiere a representantes patronales

b) El artículo 11 se distingue del 9º por el carácter de generalidad, es decir, si se es director general, estamos en presencia de un trabajador de confianza y si sólo nos referimos al director, sin el carácter general, se trata de un representante patronal.

Lo anterior, va en contra de lo establecido por el primer párrafo del artículo 9º, porque el carácter de confianza depende de la naturaleza de las funciones y no del nombramiento al puesto.

4.- Inspección - En su acepción natural, este término significa examinar y el inspector, es aquél que por oficio vigila y examina una cosa.

Siguiendo las ideas que nos muestra el autor en cita, decimos: "Las facultades de Inspección: Son de carácter técnico, tienen por objeto verificar que los trabajos de la empresa, se ejecutan (sic.) con sujeción a las prevenciones establecidas, ya dimanen de instrucciones expresas de la empresa, ya de naturaleza de la profesión o profesiones de los trabajadores."⁷⁹

5.- Vigilancia. - Esta palabra significa cuidado, es la acción de velar, el que vigila, vela por una cosa, cuidar muy bien de ella.

⁷⁹ Ibid.

Consiste en: "delegar a una persona la custodia de todo o parte del patrimonio y la observación de la conducta del personal, en relación con los intereses de la empresa" ⁸⁰

Al parecer, esta idea nos divide las funciones; unas serían las funciones que realizan los policías o vigilantes y otros quienes observan el trabajo de los demás compañeros, quienes vigilan que las disposiciones patronales se cumplan al pie de la letra.

En estos últimos casos, no parece tener importancia el carácter de la generalidad, porque esta labor no encuadra en la asignada a representante del patrón, siendo que debería ser así.

6.- Fiscalización.- Es el efecto de fiscalizar, palabra ésta, cuyo significado es averiguar o criticar, el que revisa acciones ajenas.

"La función consiste en averiguar el comportamiento de otro, en controlar los ingresos y egresos de una empresa y en analizar y vigilar sus operaciones."⁸¹

Se observa de los puntos 4, 5 y 6 que existe similitud entre los términos, por lo que son sinónimos entre sí.

⁸⁰Ibid

⁸¹Ibid

7.- El carácter de generalidad - la palabra general, denota algo universal y común.

" . el propósito que tuvo el legislador fue el de referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejerzan, así sea accidentalmente, alguna de tales funciones . "82

No estamos de acuerdo con la anterior aseveración, ya que aún ignorados por la legislación laboral, de aplicarlo literalmente, habría una subdivisión entre los mismos trabajadores de confianza. Asimismo, si se trata de distinguir las categorías, en el caso de las funciones directivas que no son puestos superiores, no podríamos decir que tienen carácter general, además sin esta característica, se podrían confundir con las funciones del artículo 11 y serían representantes del patrón, y no trabajadores de confianza.

Por otro lado, ¿cómo se pretende aplicar la generalidad a lo específico?, la palabra general también identifica a lo vago e indeciso, siendo por tal motivo inaplicable a esta definición, puesto que carece de vaguedad e indecisión al especificar el tipo de funciones a realizar, dicho de otro modo, el antónimo de la palabra general, es lo particular, especial e individual, términos

⁸² *ibid.*

perfectamente congruentes con las funciones indicadas en ese concepto de trabajador de confianza

8.- Funciones relacionadas con los trabajos personales del patrón dentro de la empresa.- " . No puede abrigar este concepto a las personas que desempeñen trabajos para el patrón como individuo, fuera o dentro de la negación .. pues las últimas palabras limitan el contenido de la frase a trabajos dentro de la empresa. Entonces, colegimos que se está refiriendo la ley al patrón como tal, a las actividades que competen como patrón y estas actividades no pueden ser otras que las de dirección, administración, inspección, vigilancia y otras labores estrictamente confidenciales .."⁸³

El punto de vista anterior, se presta a confundir aún más la situación al afirmar que las actividades que corresponden al patrón son la mezcla del artículo 9º y 11º de la Ley Federal del Trabajo, en el primer caso, el trabajador no puede realizar funciones propias del patrón, porque entonces, perdería su calidad de trabajador y viceversa; en el segundo caso, se amalgaman labores de ambos sujetos de derecho (trabajador y patrón) con las actividades del representante patronal, situación que aplicada a la realidad, es prácticamente imposible reglamentar.

⁸³ Ibidem p p 44 - 45

"El único tipo de empleados de confianza a los que podrá aplicarse el criterio legal, serían aquellos que desempeñen los puestos de secretarías o secretario del patrón, de chofer del mismo, o sea quienes guardan por relación de su trabajo una relación muy estrecha con el patrón, tanto lo que ve a los negocios de la empresa, como por lo que mira a su vida privada "⁸⁴

Al respecto, hemos ya manifestado nuestra opinión en el primer capítulo al referirnos al concepto de trabajador de confianza (c f r. supra p p 27 - 31).

El Artículo 5º

Ahora nos corresponde el análisis del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual, a diferencia del 9º de la Ley Federal del Trabajo, considera como trabajadores de confianza a quienes ocupan puestos ya establecidos en la Administración Pública Federal, no obstante, por lo general, el nombre del cargo administrativo no coincide con las funciones ejercidas por el trabajador

Como ejemplo de lo antes planteado, puede observarse lo dicho por el precepto legal antes invocado;

Artículo 5º "Son trabajadores de confianza

⁸⁴CASTORENA J Jesús Ob Cit p. 186

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 desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de: ..."

Lo anterior, nos lleva a las siguientes reflexiones:

1) Quedó perfectamente establecido en el tercer punto de este capítulo que tratándose de organismos descentralizados, éstos no deben estar incluidos en esta ley reglamentaria, por lo tanto, las dependencias y entidades a que se refiere esta fracción del artículo, tiene que ver con el régimen centralizado, porque el régimen paraestatal sólo se comprende en el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

2) Como consecuencia del razonamiento anterior, ponemos en duda la disposición contenida en el siguiente precepto.

Artículo 20: "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Presupuestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las

entidades al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participación conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.”

Nuestro Alto Tribunal dice al respecto:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL FUERZA PROBATORIA DEL CATÁLOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE

La interpretación sistemática y armónica de los artículos 5º, fracción II, 7º y 20º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite considerar que para determinar los puestos de confianza al Servicio del Poder Ejecutivo, el legislador siguió el sistema fundamental de catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones, dejando a los titulares de las dependencias y a los sindicatos respectivos, la elaboración de catálogos de puestos en los que han de asentar, entre otros datos, el correspondiente a si son de base o de confianza, debiendo hacerse notar que esa labor de clasificación consiste, fundamentalmente, en cotejar las labores realizadas en cada puesto, con las funciones relacionadas en la fracción II, del citado artículo 5º. De aquí se deduce que si el catálogo sólo revela el acuerdo de las partes antes mencionadas sobre que puestos son de base o de confianza, y si para ese acuerdo deben tener en consideración la clasificación de la Ley, la fuerza probatoria del catálogo no es, necesariamente, decisiva para resolver a que grupo pertenece el puesto del trabajador, sino que debe estimarse solo como un elemento más para descubrir su verdadera naturaleza, la que deriva de las funciones desempeñadas.” (Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Gaceta del Semanario judicial de la Federación, Época 8ª. Número. 66, Junio de 1993, Tesis J/4a 28/93; Página: 15.

PRECEDENTES

Contradicción de tesis 29/90 Entre el Sexto Tribunal Colegiado y el Primer Tribunal Colegiado ambos en materia de Trabajo del Primer Circuito 10 de mayo de 1993. Cinco votos. Ponente Juan Díaz Romero, Secretario Marcos García José

Tesis de Jurisprudencia 28/93 Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del diez de mayo de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores ministros Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cardenas, Felipe Lopez Contreras y Jose Antonio Llanos Duarte

No olvidemos que la ley de referencia incluye en su régimen a los organismos descentralizados por disposición del artículo 1º, siendo este acto inconstitucional, por tal motivo, podemos afirmar categóricamente que esta legislación no contempla a los trabajadores de confianza de estos organismos.

Ante esta situación, estamos imposibilitados de la aplicación análoga que se indica en el numeral 11 de esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS. "La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, opera en aquellos casos en que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento, por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5º de dicha Ley, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo" (Instancia Cuarta Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7ª, Volumen 217-228, Pagina 85

PRECEDENTES

7ª Epoca, 5ª parte

Vols 145-150, pag 64 Amparo directo 4470/80 Secretario de Asentamientos Humanos v Obras Públicas 5 votos

Vols 145-150, pag 64 Amparo directo 5391/79 Jefe del Departamento del Distrito Federal, 5 votos

Vol 181-186, pag 46 Amparo directo 142/83 Secretario de Asentamientos Humanos v Obras Públicas 5 votos

Amparo directo 5582/86 Banco de Credito Rural del Pacifico Sur S N C Unanimidad de 4 votos Se publica por primera vez en este volumen

Amparo directo 2525/86. Carlos Humbert Villarreal 19 de octubre de 1987 5 votos Ponente Felipe Lopez Contreras. Se publica por primera vez este volumen

La situación problemática del trabajador de confianza, nos impide detenernos en la anterior aseveración, por tal motivo, continuaremos en el estudio de este artículo a favor de ellos mismos, así analizaremos las funciones marcadas como principales enumeradas por este multicitado artículo.

1) Dirección.- aún con la explicación dada en el artículo 9º sobre lo que debe entenderse por dirección, esta ley en estudio la explica como la función que es representativa y lleva implícito el poder de decisión en el ejercicio del mando, en este encargo, incluye desde directores generales hasta jefes de

departamento. El problema es que la Suprema Corte de Justicia, no opina lo mismo

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL DIRECTOR TÉCNICO "D" ES PUESTO DE BASE "El artículo 4º del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece que son trabajadores de confianza, los Directores, Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento e Institutos, etc., y los que desempeñan funciones análogas, ahora bien, de la enumeración que en dicho precepto se contiene, no quedan incluidos los puestos de Directores Técnicos, por lo que, atendiendo la propia enumeración literal, debe estimarse que la plaza de Director Técnico "D" está considerada por el Estatuto como de base" (Instancia Cuarta Sala, Época: 6ª, Volumen. LXXXIX, 5ª Parte, p. 30, Amparo Directo 4699/1961; C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Noviembre 16 de 1964 Unanimidad de 5 votos Ponente. Mtro. Manuel Yañez Ruiz)

Desde nuestro punto de vista, y con todo respeto, no es correcta la interpretación de la Corte Suprema, en el entendido que el director es quien dirige; y atendiendo la enunciación del artículo 5º, se incluye a los jefes de departamento, si pensamos que la confianza es por el rango de los puestos, éstos se encuentran en un plano inferior a los directores, además, no olvidemos que el nombramiento de confianza depende de las funciones y no del nombre del puesto.

2) Inspección, Vigilancia y Fiscalización.- asimismo, fueron tratados estos términos en el punto que antecede, con la diferencia que este ordenamiento legal exceptúa a quienes no están incluidos en el presupuesto de la dependencia o entidad respectiva, ante esta categórica afirmación cabe una pregunta ¿Los trabajadores que realizan funciones de inspección, vigilancia y fiscalización; por el solo hecho de no estar incluidos dentro del presupuesto correspondiente, serán considerados de base?

La respuesta debe ser negativa, tomando como fundamento las funciones que realizan estos trabajadores. Esta situación, nos lleva a pensar que se trata entonces de trabajadores contratados por el régimen de honorarios, situación planteada por el Dr. Dávalos: " . otra forma de explotar los servicios del hombre incorporándolos por medio de contratos de prestación de servicios profesionales o por honorarios, cuando en realidad se trata de verdaderos vínculos de trabajo "85

Por otro lado, cabe hacer notar que la legislación burocrática en el artículo 8º, excluye a trabajadores de confianza; a personas sujetas a contrato civil y trabajadores por honorarios, por lo tanto, los trabajadores de confianza quedan excluidos de la legislación laboral reguladora del servicio público, condición ésta que merece ser analizada, mas no en esta investigación.

3) Manejo de fondos y valores.- a nuestra forma de ver, esta función se relaciona con el anterior, término de fiscalización, porque de acuerdo con el Diccionario de la Lengua, el fiscal es quien maneja y cuida los intereses del fisco, en este caso, se trata de los bienes del Estado. Asimismo, no hay razón para excluir al personal de apoyo que realiza las mismas funciones del fiscal, no olvidemos que la determinación de la confianza, se da en base a la naturaleza de las labores realizadas, por ello, no hay razón para no tomarlo en cuenta, siendo tal afirmación contraria a la misma disposición.

⁸⁵DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. p. 184

4) Auditoría. - entendemos que las funciones de auditoría se centran en la revisión de la contabilidad de una empresa, ya tengan carácter general o no, *un contador siempre cumple con sus funciones en carácter de empleado, es decir, obedeciendo órdenes, aplicando sus conocimientos, por tal motivo, es suficiente con estos elementos, sin requerir del término confianza que marque como excepción tales actividades*

5) Control directo de adquisiciones. - todo esto, aunado a lo anterior, se reduce a funciones de administración, aún cuando tienen carácter de representación en la empresa y poder decisivo sobre las adquisiciones es de todos conocido, que por lo general, un superior decide sobre este tema, por lo tanto, no hay un verdadero poder, siendo el encargado de este control directo de adquisiciones, un empleado más, impropriamente llamado de confianza por cumplir los caprichos de su superior.

6) En almacenes e inventarios. - según la ley. es el responsable de autorizar ingreso o salida de bienes o valores, siendo que este tipo de funciones, se encuadran en las de vigilancia incluidas en el número 2 de este tema un vigilante de un edificio, puede realizar las funciones propias, y es considerado *como persona de confianza, siendo que su función únicamente es vigilar.*

7) Investigación científica - en la práctica, quienes realizan estas funciones son contratados por el régimen de honorarios cuando son eventuales, ahí existe la facultad de dirigir el propio trabajo de investigación, si es el caso de

un investigador del Estado, no le corresponde decidir la directriz de su trabajo, sólo acata instrucciones, por tal motivo, es impropio el incluir hasta a los investigadores.

8) Asesoría o consultoría.- estas labores se limitan al servicio de determinados funcionarios públicos, lo cual nos parece arbitrario, porque lo mismo hace quien asesora a los servidores públicos que marca la ley, que alguna otra persona, aquí no es muy determinante la idea de subordinación, elemento importante de toda relación laboral porque un asesor o consultor no va a tomar decisiones, solamente manifiesta su opinión, sin que ésta sea decisiva, sujetándose a una normatividad laboral y de ética profesional, porque a ello está obligado, sin que el patrón le diga la forma de asesorar o consultar, porque se presumen estas funciones de buena fe.

Creemos poco práctico seguir enunciando este artículo en razón de que a partir del anterior inciso, con excepción de los ya mencionados, dejan de considerarse las funciones que dan naturaleza a la confianza, para calificar con tal carácter a quienes ocupen puestos ya específicos, lo cual nos parece incorrecto al no existir un criterio firme que nos indique por dónde seguir, según nos dice el Dr. Acosta Romero: "En este sistema de calificación se presentan 3 criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

- A) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República, o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo.
- B) Por la naturaleza de sus funciones
- C) Por el órgano al cual se encuentran adscritos " ⁸⁶

A estos razonamientos del autor en cita, nos atrevemos a agregar otro criterio, el de la política individual del patrón, elige los trabajadores a su libre albedrío, porque es conocido que aún si la ley enuncia los puestos en atención a las funciones que los configuran, en múltiples ocasiones, las labores que se realizan distan mucho de los enunciados.

⁸⁶ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Ob Cit p 36

CAPÍTULO IV

Una Solución para los Mal Llamados Trabajadores de Confianza.

4.1. Inadecuado Empleo del Término “Confianza” en el Derecho del Trabajo.

Está ya visto que no es fácil conceptualizar al trabajador de confianza, diríamos que las características que las legislaciones nos marcan, se acercan más a una definición y no a un concepto propiamente dicho, si tratamos de hacer un pequeño análisis de lo que quiere decir confianza, tendremos lo siguiente:

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra confianza denota la seguridad que uno tiene en otra persona, podemos usar ese término como sinónimo de seguridad o secreto. La persona de confianza, es aquella con quien se tiene un trato familiar o en quien se puede confiar.

Si aplicamos este significado a los trabajadores, podríamos pensar que se trata de personas que se encuentran subordinadas a las instrucciones del patrón, además de que les confían ciertas funciones confidenciales lo cual les da

el carácter de confianza a estos empleados. Siguiendo nuestro razonamiento, decimos que la confianza, por lo general, no la podemos aplicar a cualquier persona, solamente de hecho se emplea en quien conocemos o nos recomiendan para ocupar un puesto determinado.

Ahora, la legislación laboral reguladora del Apartado A en su artículo 9º, menciona en una primera parte las funciones que son de confianza y posteriormente, dice que las que realicen labores personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento, es obvio que el patrón solamente va a encargar ese tipo de labores a quien tiene confianza, pero ¿Qué sucedería en el caso de la existencia de dos patrones dentro de una misma empresa y el trabajador que es de confianza para uno, no lo sea para el otro?, ahí la suerte del trabajador dependerá de la forma de ser de cada patrón en concreto, si el trabajador se encontrara en el sector público, solamente se le pide su renuncia y el empleo terminó.

Nosotros consideramos que el término confianza es muy subjetivo y a su vez, amplio porque no existe un trabajador a quien no se le tenga la suficiente confianza para no delegar en él ciertas funciones aún que no sean consideradas de confianza por la legislación, es decir, cualquier trabajo es digno, por muy insignificante que sea su trabajo, de ser susceptible de la confianza de su patrón, de lo contrario sería desigual el trato al confiar en unos y desconfiar en otros.

Respecto a este punto, Pontes de Miranda en el prefacio a la obra *Cargos de direção no Direito do Trabalho* de J. Antero de Carvalho, autor citado por el maestro Baltazar Cavazos dice: "" .. no puede tomarse en sentido lato el término confianza para calificar a un cargo o puesto como de confianza. Debe tomársele, mas bien, en sentido reducido o estricto. Se debe hablar de la confianza inmediata al empleador...

No se trata de la confianza que toda la relación de trabajo subordinado presupone, sino de una fiducia excepcional, muchísimo más acentuada, mientras en las relaciones de trabajo corrientes esa confianza se manifiesta como una colaboración de ese trabajador a su empleador, en los puestos de confianza tórnase representación integral de éste, sustituyendo a la persona del empresario, el poder de representación que se reconoce al empleado de confianza exige por razones obvias que el empleador tenga máxima confianza en dicho empleado"".⁸⁷

En este caso, a nuestra forma de ver, se trata entonces de representantes patronales y no de trabajadores de confianza, en consecuencia, no creemos que sea la solución más viable.

Reconsiderando el razonamiento planteado al inicio de este tema, decimos que el término confianza se utiliza por nuestra legislación en sentido

⁸⁷ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Ob. Cit. P. 51

restrictivo al enumerar las funciones que realizan los trabajadores de confianza, y en sentido amplio al aplicarlo a trabajos personales del patrón, porque estas labores son indeterminadas.

No es correcto aplicar en un ordenamiento legal ese término en ambos sentidos (amplio y restringido), se equipara por un lado a la concepción natural del vocablo "confianza" a que se refiere el diccionario de la lengua española y en consecuencia es demasiado amplio, por otro lado, se le restringe a la explicación de ciertas funciones, mismas que en la práctica no coinciden unas con otras, es decir, la Ley Federal del Trabajo indica como de confianza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, además de los trabajos personales del patrón, mientras que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera ampliamente éstas.

Sin embargo, no nos cabe la menor duda de que habrá infinidad de actividades no contempladas específicamente en ambas legislaciones reglamentarias del artículo 123 constitucional ocultas bajo el rubro de trabajos personales del patrón, dando origen a que el Derecho del Trabajo vaya perdiendo terreno poco a poco, con estos vacíos legislativos e ideas conflictivas más que innovadoras, se abandona a la clase trabajadora

4.2. Estabilidad Laboral del Trabajador de Confianza

El tema de la estabilidad encuentra su justificación máxima en el pensamiento del maestro Trueba y que por razones de su importancia traduciremos literalmente: "En las relaciones de producción en toda actividad laboral, los trabajadores han venido luchando por conservar su trabajo como medio de subsistencia de ellos y de su familia en el régimen de explotación capitalista, pues es bien sabido que antes del nacimiento del derecho del trabajo en el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, tanto los obreros como los trabajadores en general estaban a expensas de los patrones, quienes no sólo disponían de ellos a su antojo como mercancía, sino que podían con toda libertad despedirlos y lanzarlos a la desocupación con todas sus consecuencias. La lucha por la conservación del empleo contribuyó a conservar el régimen de explotación, pues ante todo los trabajadores tenían necesidad de trabajar para subsistir en unión de su familia; esto originaba la pérdida de su libertad en sus relaciones laborales, pues se veían obligados o más bien constreñidos a aceptar la imposición patronal, todo el amparo de la libertad de trabajo y del ficticio principio de autonomía de la voluntad convertido en instrumento de dictadura de los empresarios."⁸⁸

No hemos tratado este tema como era de esperarse en el punto 3 del tercer capítulo, con el propósito de profundizar en la preocupación y necesidad que tiene un trabajador de confianza el sentir seguridad en un determinado

⁸⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob Cit P 297

puesto, porque su estabilidad depende del arbitrio del patrón al no existir reglas que determinen las causas que pueden considerarse para perder la confianza, por lo tanto, si un trabajador no obedece a su empleador, corre el riesgo de ser despedido con el argumento de que se le ha perdido la confianza, situación que coloca a aquél en incondicional de éste, además, porque este tema rebasa las condiciones generales de trabajo.

Es sabido ya que la estabilidad es un término utilizado por los tratadistas de derecho laboral para señalar la inamovilidad de un trabajador a su puesto de trabajo, por su parte, Russomano dice que puede ser considerada como un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrón, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador o de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su contribución⁸⁹

La estabilidad en el empleo, tiene un límite, y al respecto, nos parece apropiada la opinión de Euquerio Guerrero: " .. al hablar de estabilidad en el empleo, no se había pensado en un derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no pudiera separársele ni aún con causa justificada, pues este criterio habría sido contrario . a los principios de equidad y, además desnaturalizaría la relación de trabajo .

⁸⁹ RUSSOMANO MOZART, Victor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. (Notas de la primera parte: José Dávalos). Mexico, UNAM) 1981 P.42

la estabilidad 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.⁹⁰

Una vez hecha la anterior aclaración, diremos lo que a nuestro juicio se entiende por estabilidad laboral: *"Es un derecho adquirido por parte del trabajador a permanecer en su trabajo, hasta en tanto, no exista causa legal que amerite el despido"*.

Analizando tal afirmación, únicamente, daremos el concepto de derecho adquirido que nos proporciona el Diccionario Jurídico en virtud de que los demás elementos se entienden analógicamente aplicables al asunto que nos ocupa: "Derecho que por virtud de un acto jurídico perfecto, ha pasado a un determinado patrimonio y que se considera incorporado a él de manera que no puede ser separado sino ... por disposición expresa de una ley de orden público"⁹¹

El concepto anterior, es perfectamente aplicable al tema que nos ocupa, porque un acto jurídico perfecto lo constituye la relación laboral entre el trabajador y el patrón, ese derecho forma parte de un patrimonio, como lo es el

⁹⁰GUERRERO. Euqueno. Manual de Derecho del Trabajo decima octava edición, Porrúa, Mexico, 1994, p p 107 - 108

⁹¹PINA. Rafael de, Ob Cit p 228

trabajo, por ser éste una forma de asegurar a la familia la satisfacción de sus necesidades primordiales.

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

No podrán establecerse distinciones entre trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social."

Una vez explicada nuestra definición de lo que entendemos por estabilidad laboral, digamos ya la forma en que afecta a los trabajadores de confianza; Es un derecho no reconocido para estos trabajadores, porque muy a pesar nuestro, la misma legislación laboral les niega este derecho basándose en un término subjetivo, causándoles perjuicios irreversibles, entre los cuales podríamos mencionar los principios de igualdad en materia laboral y de justicia social, situación que se fundamenta en el Catálogo de Derechos, fracción XIV del apartado B, del ya citado artículo 123, porque sólo reconoce a estos trabajadores los beneficios de seguridad social y protección al salario, colocando en la balanza a la estabilidad:

Artículo 123 ".

XXII. . la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización ."

Lo anterior, a decir del maestro Dávalos, hace que en nuestro país, la estabilidad sea relativa.⁹² Esta opinión es acertada porque en la Ley Federal del Trabajo se confirma esta idea con las disposiciones referentes a trabajadores de confianza

Asimismo, el ya citado artículo 185 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, está en parte ligada a la estabilidad en el trabajo, porque al momento de dar opción al patrón de que en caso de pérdida de la confianza en el trabajador, le faculta en cierta forma a considerarlo casi como su esclavo, con la amenaza de retirarle su confianza.

Nuestro más Alto tribunal, se ha manifestado respecto a la estabilidad laboral de trabajadores al servicio de organismos descentralizados.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON EL MOTIVO DEL CESE "De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución, por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo, por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere (Instancia 4ª Sala Fuente Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, Número 65

⁹²DÁVALOS, Jose. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo segunda edición, Porrúa, México, 1991, p. 171

mayo de 1993. Tesis 3/1 22/93, pag. 20. Precedentes. Contradicción de tesis 29/92. Entre el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. 19 de abril de 1993. 5 votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretario Jorge Carenzo Rivas.

Tesis de Jurisprudencia 22/93. Aprobada por la cuarta sala de este alto Tribunal en sesión privada del 17 de mayo de 1993, por 5 votos de los señores ministros. Presidente Carlos García Vázquez. Juan Díaz Romero. Ignacio Magaña Cardenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.)

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al respecto dispone

Artículo 6: "Son trabajadores de base

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."

Al respecto, el autor en cita dice. "El estado de inseguridad jurídica en que se coloca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se pone de manifiesto en situaciones extremas de negarles una vía jurisdiccional para exigir sus derechos, así existen algunos precedentes en el sentido de que el tribunal burocrático se declaraba incompetente, argumentando que a este tipo de trabajadores, los excluía expresamente la ley burocrática; en tanto que los tribunales federales llegaron a sobreseer algunos amparos argumentando que para este efecto la dependencia no es autoridad, sino patrón..."⁹³

⁹³DÁVALOS José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Ob. Cit. p. 176.

Sobre la inestabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, la Suprema Corte de Justicia dice:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO " El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si 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 " (Instancia 4ª Sala. Fuente: Apéndice 1985; Parte V. Tesis 316. Página 286 Precedentes 7ª Época, quinta parte

PRECEDENTES: 7ª Época, quinta parte

Vols 121-126 Pg 92 Amparo directo 3635/78 Manuel Vázquez Villaseñor, 14 de marzo de 1979, 5 votos Ponente Alfonso Lopez Aparicio

Vols 139-144, pg 54 Amparo directo 1485/80 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores la Servicio del Estado, 23 de julio de 1980 Unanmidad de 4 votos Ponente: Julio Sánchez Vargas

Vols 145-150, pg. 65 Amparo directo 6624/80 Secretario de la Reforma Agraria, 27 de abril de 1981 5 votos, Ponente Ma Cristina Salmorán de Tamayo

Vols 169-174, pg 46 Amparo directo 7306/82 Jaime Moreno Ayala, 13 de abril de 1983 Unanmidad de 4 votos Ponente Ma Cristina Salmorán de Tamayo

Vols 175-180, pg 44 Amparo directo 6626/82 Secretario de la Reforma Agraria, 3 de agosto de 1983. 5 votos Ponente: Alfonso López Aparicio)

Coincidimos totalmente con la opinión del doctor Dávalos al decir que: " la suerte de miles de trabajadores que prestan sus servicios a los organismos públicos descentralizados queda en manos del titular del Poder Ejecutivo o bien del Poder Legislativo; decisión que está condicionada a los vaivenes políticos del momento.

Consideramos que un asunto como es el respeto a los derechos laborales de un cuantioso número de trabajadores, no puede quedar al arbitrio de una autoridad determinada, por más alta que sea su jerarquía, sobre todo porque legalmente ya está atribuida esta facultad de manera exclusiva al Congreso de la

Unión, conforme al proemio del artículo 123 y a la fracción X del artículo 73 constitucionales.⁹⁴

A lo anterior, añadimos que la estabilidad debe ser considerada como una manifestación de la voluntad de los sujetos que intervienen en la relación de trabajo y no son la excepción los trabajadores de confianza, no obstante, esta situación no sucede en la administración pública.

Por su parte, Roberto Guzmán opina que "la finalidad de la estabilidad en el empleo no es en sí, la permanencia de un determinado trabajo o puesto, sino el garantizar la subsistencia del trabajador y su familia."⁹⁵

Culminemos este argumento diciendo que la estabilidad en el trabajo y concretamente en los trabajadores de confianza, bien al Servicio del Estado o no es un problema urgente a resolver, porque no es posible que nuestras leyes sigan pasando por alto este derecho innato a todo trabajador cuya actividad productiva está encaminada a la satisfacción de necesidades e intereses personales y familiares

⁹⁴ DÁVALOS MORALES, Hector. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. P. 156

⁹⁵ ACOSTA ROMERO Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. Ob. Cit. P. 30

4.3. Los Trabajadores Especiales

Es importante considerar este tema, en virtud de que dentro del capítulo llamado especial dentro de la Ley Federal del Trabajo, se contempla a los trabajadores de confianza y creemos necesario profundizar al respecto dado que algunas reflexiones, nos harán dudar sobre la existencia de los mismos.

Comenzaremos diciendo lo que para el diccionario de derecho son los trabajos especiales. "Se da el nombre de trabajos especiales al conjunto de reglas aplicables a un grupo de actividades que, sin desprenderse de las normas generales que regulan toda relación de trabajo, fijan determinadas condiciones para la prestación de un servicio específico, con la finalidad de adaptarlas a la particular naturaleza de su desempeño"⁹⁶

A decir del maestro Miguel Canton Moller, la ley de 1931 ya consideraba algunos trabajos especiales en el Capítulo XIV Título Segundo denominado "Del Contrato de Trabajo", además en el artículo 41 se señalaban como excepción algunos contratos que debían sujetarse a normas de carácter especial siempre que no contraríen las disposiciones generales, podría decirse que no desde un principio se consideraron como trabajos especiales, sin embargo, se establecían características distintivas de cada uno, por ejemplo: en los trabajos del mar, domésticos, ferrocarrileros y pequeñas industrias. Por otro lado, el citado autor menciona que: " la Ley al enunciarlos había optado por mencionar por su

⁹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob Cit p 3115

nombre la actividad de que se trata, prefiriendo relacionar el objeto del contrato que es el trabajo y no la forma que es precisamente el contrato⁹⁷

En la actualidad, nuestra ley regula el trabajo de confianza, buques, tripulaciones aeronáuticas, ferrocarrilero, autotransporte, maniobras de servicio público en zona federal, del campo, agentes de comercio, deportistas profesionales, actores y músicos, trabajo a domicilio, domésticos, hoteles restaurantes y bares y similares, industria familiar, médicos residentes en período de adiestramiento y en las universidades e instituciones de educación superior.

A decir del maestro José Dávalos, se tutelan las relaciones laborales de grupos de trabajadores cuyos servicios tienen condiciones especiales que requieren de reglamentaciones específicas, lo cual constituye un acierto dado que estos trabajadores cuentan con una legislación acorde a la naturaleza de las funciones que desempeñan.⁹⁸

No estamos de acuerdo con esta aseveración del todo, porque esto no puede ser aplicable a los trabajadores de confianza, si bien es cierto que realizan funciones específicas de acuerdo a la ley laboral, también lo es que el ser trabajador de confianza no implica ninguna especialidad en concreto.

⁹⁷ CANTON MOLLER, Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana. Cárdenas Editor y Distribuidor, Mexico, 1977 p 13

⁹⁸ DAVALOS, Jose. Constitucion y Nuevo Derecho del Trabajo. Ob Cit P 89

Nos parece importante el comentario del licenciado Santiago Barajas Montes de Oca, al referirse a la denominación de los trabajos especiales, mismo que se transcribirá para retomar la idea en general: "En la redacción de las voces *alojamiento, jornal y trabajadores de confianza*, se anticiparon algunas características actuales del trabajo especial, al hacer referencia al amplio contrato que los reglamenta, en relación con los incluidos en la ley federal del trabajo de 1931, por lo que, sin abordar los aspectos presentados en dichas voces, ajustaremos el examen al análisis que de su conjunto se desprende. Expresando en otros términos, partiendo del hecho de que las personas empleadas en trabajos especiales son trabajadores en los términos del artículo 123 constitucional y en cualquier contradicción estimada en la ley no puede ir más allá de la propia norma constitucional, tal y como lo dejó asentado el legislador en la actual ley artículo 181 de la LFT, se atenderá al doble propósito expresado en el exposición de motivos del proyecto de nueva ley: comprender disposiciones no suficientes para una reglamentación particular y precisar situaciones exigidas por grupos de trabajadores cuya actividad no podía quedar absolutamente incorporada a las normas generales."⁹⁹

Las dos ideas centrales de mayor interés reflejadas por el autor son: en primer lugar, justificar la reglamentación especial para la existencia de una legislación sobre trabajo particular y en segundo lugar la presión que reciben por parte de un sector de la población trabajadora para que no se incluya en las disposiciones generales a los trabajadores de confianza, como ya se ha visto

⁹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano Ob Cit P 3116

Agrega el autor en cita una clasificación del capítulo legal sobre trabajos especiales por grupos de trabajadores, así el primero quedó ya establecido en la transcripción anterior, el segundo grupo, corresponde a deportistas profesionales, actores y músicos, a maniobristas en zonas federales o estibadores, un tercer grupo lo constituye el trabajo a domicilio en el que se implica a los domésticos, hotelero, restauranteros, en bares y otros establecimientos análogos, un último grupo, lo constituyen los trabajos con caracteres más particulares y son los de agentes de comercio, trabajadores del campo, y aquellos de universidades autónomas por ley y médicos residentes en período de adiestramiento en una especialidad

Nuestra visión global de este tema, es reconocer el acierto de nuestra ley considerar los trabajos especiales dentro de un capítulo específico porque es cierto que algunas labores específicas carecen de toda reglamentación jurídica, sin embargo el transcurso del tiempo y las condiciones cambiantes de nuestro país, hacen necesario que se legisle sobre algunas ramas aún no contempladas, en consecuencia ese capítulo debería renovarse constantemente

Por otro lado, no es acertado el considerar a los trabajadores de confianza porque es cierto que tienen labores específicas por la ley pero a su vez, según lo tratado a lo largo del presente trabajo, son muy generales. Dicho esto en otras palabras, pueden existir trabajos de confianza dentro de tripulaciones aeronáuticas, de ferrocarriles, hasta en los trabajo de hoteles y restaurantes, y en fin, de todas las especialidades enumeradas en el Título Sexto de la Ley Federal

del Trabajo, porque siempre habrá quienes representen los intereses patronales, ahora si tomamos en cuenta la segunda idea que incluye a los trabajadores a las normas de este capítulo atendiendo a las situaciones exigidas por grupos de laboriosos cuya actividad no podía quedar inmersa en las normas jurídicas generales, caeríamos en la injusticia social en perjuicio de una parte de la clase trabajadora al regular normas de carácter restrictivo más que benéfico, perdiendo la materia laboral el propósito protector de injusticias sociales hacia estos trabajadores.

4.4. Breves Notas de Derecho Comparado, Aplicado a los Trabajadores de Confianza en Organismos Descentralizados

La situación en general del trabajador de confianza, nos hace apuntar brevemente sobre derecho comparado existente en algunos países latinoamericanos, y a su vez, de la misma República Mexicana. No propiamente hablaremos aquí del trabajador de confianza enfocado a organismos descentralizados, sino del trabajador de confianza de manera general, ya decíamos en nuestra parte introductoria que el énfasis de tratar cuestiones sobre trabajadores de confianza en organismos descentralizados, se debe a una cuestión ejemplificativa, porque la situación de injusticia social la viven todos los trabajadores de confianza, se encuentren en la administración pública centralizada o no, por esa razón, hablaremos en primer lugar de nuestra casa sobre los estatutos jurídicos de los Estados de la República.

Para tal efecto nos es muy útil la información que nos proporciona el doctor Miguel Acosta Romero en su obra Derecho Burocrático Mexicano, nos damos cuenta que todas las legislaciones estatales laborales dividen al trabajador de confianza del de base y en algunos casos mencionan a los supernumerarios

Tenemos que en algunos Estados como son Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, hacen la distinción del trabajador de confianza, y al igual que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado posteriormente, los excluye sin hacer mención de los derechos de protección al salario y beneficios de seguridad social otorgados por el artículo 123 de nuestra carta magna.

Caso contrario al anterior es de algunos Estados que independientemente de realizar la separación de trabajadores de confianza sí reconocen las normas mínimas protectoras del artículo 123 de referencia, como son: Baja California Norte, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Querétaro, Sonora y Tlaxcala

Tenemos el caso de que algunos estatutos jurídicos estatales, no aclaran si los trabajadores de confianza están o no sujetos a dichos ordenamientos, ellos son: Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas

Hay Estados que contemplan una visión diferente a lo que hemos visto sobre trabajadores de confianza, por ello, se enunciarán individualmente.

Morelos. en la Ley del Servicio Civil del Estado, artículo 5º regula relaciones entre los poderes del Estado, ayuntamientos y trabajadores de base, y los trabajadores de confianza tendrán derechos otorgados por esa legislación y la costumbre.

Nuevo León: La Ley del Servicio Civil de Nuevo León no indica la exclusión de trabajadores de confianza de su aplicación, en consecuencia, se debe entender que están regidos por esta legislación.

Por las razones que hemos expuestos, nos aunamos al autor de referencia y hacemos nuestra su opinión al decir: "A los estatutos que son omisos en cuanto a regular expresamente a los trabajadores de confianza, creemos que se les puede aplicar el principio de derecho que dice: "donde la ley no distinga el hombre no debe distinguir", que nos aconseja que los trabajadores de confianza, en estos casos, están plenamente incluidos en su dominio legal"¹⁰⁰

Dejando por el momento a las legislaciones laborales mexicana, mencionaremos someramente algunos países americanos, cuyas disposiciones laborales dan un trato más justo a los trabajadores de confianza

¹⁰⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit P 406

Indica el doctor Mariano R. Tissembaum, citado por el maestro Baltasar Cavazos, que en la legislación Argentina no existe lo que en nuestro país se denomina trabajador de confianza. La ley de ese país, vigente desde 1976, se refiere a un contrato de trabajo y al referirse al trabajador, lo describe como una persona física que se obliga a prestar servicios a favor de otra y bajo su dependencia de ésta, cualesquiera que sean las modalidades de la prestación en dicho servicio.

Otra diferencia respecto de nuestra legislación laboral mexicana, se refiere a que sus disposiciones rigen para todos aquellos prestadores de servicio en establecimientos privados a quienes se les garantiza la estabilidad, caso contrario a los servidores públicos a quienes únicamente se les protege contra el despido arbitrario, a través, de una indemnización

Respecto a las características enunciadas por el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo mexicana, que describen al trabajador de confianza, dice que en Argentina no altera el fondo del contrato de trabajo, puesto que la actividad lleva consigo una obligación que depende de una relación de trabajo sin importar mucho el fin o modalidad del servicio que se presta, ni de la jerarquía entre una persona empleada y otra empleadora.¹⁰¹

¹⁰¹ Para mayores datos sobre este tema y los subsecuentes en este capítulo, cfr. CAVAZOS, FLORES Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Ob. Cit. p.p. 47 y siguientes

Ahora expondremos lo que dice el doctor Nelson Nicolielo, citado por el autor de referencia en la misma obra. En Uruguay, no se conoce al trabajador de confianza con esa denominación, de hecho, no existe un concepto de esa denominación, agrega que al trabajador de confianza por lo general, se le confunde con otra clase de trabajadores.

La calificación de confianza es muy amplia en el derecho uruguayo, se considera que todo trabajador por el hecho de ingresar en una empresa, asume ciertos deberes que implican confianza, por ello desde los directivos hasta los técnicos, son susceptibles de confianza, agrega, que todos los empleados tienen derecho a recibir protección laboral con las consecuencias jurídicas que ello implica.

Situación diferente, a la anterior dentro del derecho laboral uruguayo es de los funcionarios superiores, que por lo general, se les conoce como miembros del personal de dirección, sin embargo, cuando su tarea se encuentra sujeta a una relación laboral que implica subordinación, son considerados trabajadores.

El doctor Lupo Hernández Rueda al hablar de trabajadores de confianza en la legislación de la República Dominicana, textualmente dice "La ley dominicana no se refiere específicamente a los trabajadores de confianza. Para ella todos son trabajadores amparados por el mismo régimen legal. Poco importa la tarea desempeñada; que el trabajador realice actividades estrechamente

relacionadas o no en el funcionamiento interno de la empresa o que tenga la representación del patrono, que de su labor dependa o esté en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, o la seguridad de sus instalaciones o el orden esencial para el funcionamiento de la misma. Nuestra ley no establece un régimen diferente para los empleados, los obreros, los altos empleados, los empleados de confianza, los técnicos, todos para ella, son trabajadores las personas que ejercen las funciones de dirección o inspección de labores, administradores, gerentes, directores y demás empleados que se consideran y son realmente los representantes del patrono o de la empresa en su relación con el resto del personal, son también trabajadores frente a la empresa que representan, con las mismas obligaciones y derechos que un simple obrero "102

4.5. Remoción del Trabajador de Confianza en la Legislación Laboral Mexicana

Las consideraciones que presentaremos a continuación, se basan en hechos palpables y planteados a lo largo del presente trabajo, nos llevan a proponer una posible solución para los mal llamados trabajadores de confianza y con el afán de no perdernos en nuestras ideas, y a manera de resumen, las mencionaremos progresivamente.

¹⁰² Ibidem P 66

1 - Aún le falta a nuestra legislación tener claro el significado del trabajo en general y no establecer distinciones entre el intelectual y material, al servicio público o privado, en consecuencia, solo basta una sola definición. De esa manera, se puede tomar en su acepción natural al trabajador sin agregarle elementos distintivos en sus definiciones proporcionada por ambas legislaciones reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

2 - Respecto a la definición del trabajador de confianza que contempla el artículo 9º de la Ley Federal del trabajo, parece ser que se refiere a una subdivisión muy sutil dentro de los mismos trabajadores de confianza, los hay con carácter general y quienes realizan trabajos personales del patrón. No nos gustaría que con el paso del tiempo, surgieran disposiciones que indiquen que el trabajador de confianza tiene jerarquías, así el que tiene carácter general es superior a quien realiza trabajos para el patrón, justificándose en que la confianza se debe a las personas quienes están al tanto de los secretos de una empresa.

3.- Es acertada la formación de organismos descentralizados como coadyuvantes al servicio público del Estado, sin embargo se encuentran con un serio vacío legal al no establecer alguna norma que indique el régimen laboral al que deben someterse estos organismos de manera genérica, es decir, hay que precisar si se rigen por el apartado A o por el B del artículo 123 constitucional y no que exista esa ambigüedad laboral de la que hablamos en el punto 2 del tercer capítulo.

Por otro lado respecto a este tema, hay que agregar que no es posible la invasión de competencias en que se incurre porque se deja a la suerte del Poder Ejecutivo que crea los organismos descentralizados, su situación laboral, siendo que sólo le corresponde al Congreso de la Unión

4 - Considerando al trabajador de confianza desde la Constitución, en su apartado A no se menciona, en consecuencia se debe entender que todos los trabajadores son iguales, caso contrario al apartado B que contempla a estos trabajadores en su última fracción con el único propósito de restringir gran parte de sus derechos.

5 - En la sustitución que la Ley Federal del Trabajo hace de cambiar indemnización por reinstalación, se priva al trabajador de confianza de gozar de ambos derechos en consecuencia, éste no tiene libertad para decidir en caso de un despido injustificado.

6.- No es posible resolver en caso de un conflicto laboral respecto al reparto de utilidades del que deben gozar los trabajadores de confianza, porque se mezclan las características que definen a un representante patronal y a un trabajador de confianza, por lo tanto, podríamos pensar que se trata de la misma persona como trabajador.

Asimismo, se marca nuevamente esa subdivisión de trabajadores de confianza en la fracción segunda del artículo 127 de la Ley Federal del Trabajo,

unos son quienes realizan labores de dirección, administración y son gerentes generales y otros son los no contemplados en esta aseveración

7.- Al sujetar las condiciones de trabajo de un trabajador de confianza a la naturaleza e importancia de los servicios que se prestan, pudiera parecer en un principio una muestra de protección relativa hacia estos laboriosos, no obstante, se presta en la práctica a restringir esas condiciones de acuerdo a las políticas de la empresa o establecimiento, obligando en múltiples ocasiones a que el trabajador acepte situaciones injustas.

8.- Al parecer nunca ha tenido aplicación la discrecionalidad del artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo al permitir la formación de sindicatos de trabajadores de confianza, porque de aplicarlo literalmente, y de ser posible la formación de los mismos, implicaría la desaparición de estos trabajadores, porque ya no serían de la confianza del patrón, por lo tanto, podría reclamarse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del artículo 183 al restringir la garantía de libertad de asociación, añadiendo que de acuerdo con el artículo 358, el anterior debería ser nulo.

Por otro lado, es pertinente opinar que recae en injusticia el artículo 931 del multicitado ordenamiento legal porque en caso de la declaración de una huelga no existente, los trabajadores de confianza pueden ser afectados en su salario, sin embargo, carecen de un mecanismo de defensa para que puedan ser escuchados en un conflicto de esa naturaleza.

9 - Ya quedó establecido que al trabajador de confianza no se le regula en el artículo 123 apartado A constitucional, su ley reglamentaria crea confusiones serias respecto a la existencia de este tipo de trabajadores, además es inconstitucional por ir más allá de lo que la base establece. El apartado B de dicho precepto de la carta magna, sí los contempla y su ley reglamentaria los excluye, aunque si cumplen en todos sentidos con la pésima definición de trabajador que ella misma establece en el artículo 3º, es decir, no hay razón aparente que justifique tal situación.

10.- Todos tenemos derecho a ser oídos y vencidos en juicio, es lo que se conoce como garantía de audiencia, sin embargo en el caso de los trabajadores de confianza al servicio de los organismos descentralizados, no se tiene esa prerrogativa, por un lado, se dice que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de las demandas en contra de los ceses injustificados dado que el titular de un organismo descentralizado no es considerada autoridad, según el criterio jurisprudencial visto en el capítulo tercero, si van a recibir su demanda pero será desechada por carecer de materia, lo cual nos parece una situación preocupante.

11.- Mencionando los derechos en concreto que son vulnerados a los trabajadores de confianza en general y principalmente en los organismos descentralizados con el afán éstos de no caer en el burocratismo, son:

1) Máximo de jornada laboral

2) Derecho a la estabilidad

- 3) Inactividad jurídico procesal ante la situación de ceses injustificados
- 4) La negación tajante al derecho escalafonario

Nos da la impresión de que se pretende formar un derecho especial para los trabajadores de confianza con todas estas injustas diferencias que se han venido marcando y que de alguna manera se ratificarán en nuestras conclusiones, siendo que no debe ser, porque nuestra legislación en general, es decir, no nada más laboral, contiene mecanismos de defensa válidos, a los que no se ha hecho el menor de los casos, un ejemplo de ello es la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que puede ser aplicable perfectamente a los trabajadores de confianza al servicio de los organismos descentralizados y con la ayuda de algunas ideas marcadas para los trabajadores generales en este trabajo, se puede ayudar en mucho a los trabajadores de confianza no inmersos en la descentralización.

12.- Del análisis a los artículos 9º y 5º de la Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, respectivamente, podemos apreciar que no es posible aceptar las características que nos ofrecen para tratar de explicar lo que debe entenderse por trabajador de confianza porque si las tomamos en una concepción natural tenemos que algunas se repiten, otras no tienen que ver nada con la supuesta naturaleza de estos trabajadores, comenzando con que no es posible que se les trate de regular con objetividad legal, siendo que poseen un nombre subjetivo. como ya vimos, la confianza, siempre estará sujeta a la persona que la proporcione. Además, no podemos

aplicar tan ampliamente el término de confianza al referirnos a quienes prestan trabajos personales al patrón, por otro lado considerar la confianza de manera restrictiva, nos hace pensar en los trabajadores que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, en consecuencia es inapropiado y difícil de regular de manera satisfactoria.

13.- La estabilidad del trabajador de confianza merece especial cuidado, es arbitrario dejar en manos de la decisión del Poder Ejecutivo en este caso que se trata de organismos descentralizados, un derecho adquirido como lo es el de la estabilidad, ya quedó explicado anteriormente que con el trabajo se tiene una seguridad económica familiar, no debiendo quedar esa estabilidad condicionada únicamente a la libre voluntad de los sujetos que intervienen en la relación laboral.

14.- Ya se ha dicho mucho acerca de las características de las leyes reglamentarias que intentan conceptualizar al trabajador de confianza, podemos ya decir con todas las reflexiones y errores enumerados en este trabajo que las labores de confianza no tienen nada de especial, por que no son específicas, no se tiene claro ni la figura del representante patronal ni la del trabajador de confianza, y el proponer una legislación especial para estos trabajadores, implica la existencia de autoridades que en determinado momento hicieran valer esas disposiciones, tornándose más compleja la estructura legislativa que existe en nuestro país, cuando insistimos, se tienen los mecanismos de defensa necesarios, sólo se deben aplicar debidamente.

15.- Vemos con agrado el trato que recibe el trabajador de confianza en la legislación de Morelos porque a través de la costumbre, pueden tener ciertas consideraciones que el resto de las legislaciones les niega, con ello, no se cae en inconstitucionalidad, porque se hace uso de una de las fuentes formales del derecho

Aunque la apreciación anterior pareciera ser una posible solución, no le auguramos larga permanencia, en razón de la práctica deshumanizadora que vivimos día con día, ahora, se acostumbra aprovecharse de la necesidad de una persona para imponer condiciones de trabajo contrarias al espíritu de protección que caracteriza al derecho laboral

Prueba de ello, es la situación de algunos establecimientos, cuyo personal es 100% de confianza por disposición de alguna ley reglamentaria, con la finalidad de restringir algunos derechos con el argumento de que la persona "aceptó" todas las condiciones de trabajo al momento de ser contratada, mismas que en lo cotidiano se exceden y cuando el trabajador por alguna razón se niega a cooperar, fácilmente, se le pierde la confianza, y en cualquier momento se le pide la renuncia sin mayor contemplación, hay que agregar que en estos casos, en el tema que nos ocupa, a estos empleados se les niega toda posibilidad de defensa.

Por las razones enumeradas hasta aquí, nos parece una solución más sana el aunarnos a los ejemplos de algunos países latinoamericanos que no contemplan al trabajador de confianza, logrando mayor igualdad entre la clase

trabajadora, además es más práctico legislar sobre situaciones concretas y no tratar de regular lo contrario, enredándonos en un abismo que pareciera no tener fin.

Con la propuesta anterior, se pretende reforzar el carácter original de esa rama del derecho que en su momento llegó a resolver conflictos, sanando heridas causadas por el sufrimiento que el trato desigual había ocasionado

Por esa razón, es urgente dar una solución que modifique las ideas de antaño, que han ocasionado dudas, confusión y en algunos casos, soluciones exorbitantes de muy poca ayuda

CONCLUSIONES

PRIMERA Uno de los mayores problemas que presenta nuestra legislación laboral, se refiere en primer lugar a la regulación jurídica del trabajo en ambas legislaciones reglamentarias del artículo 123 constitucional, atendiendo a la finalidad del trabajo mismo, inclusive, hay que modificar el concepto legal de trabajador. En segundo lugar, ambas leyes de referencia siguen el mal ejemplo de la carta magna, además dentro de éstos, existe una subdivisión entre quienes tienen carácter general y quienes realizan trabajos personales del patrón, olvidando la naturaleza jurídica de la relación laboral, de seguir así, en un futuro habrá clasificaciones dentro del trabajo de confianza.

SEGUNDA Es clara la violación al principio de Supremacía Constitucional en que incurren ambas leyes reglamentarias, porque la Ley Federal del Trabajo hace distinción entre los trabajadores de base y los de confianza sin estar contemplado en el inciso A del artículo 123 de nuestro Código Principal, por otro lado, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, debería reformarse para restringir su alcance, porque contempla a los organismos descentralizados sin estar contemplados en el mismo precepto constitucional de referencia, en consecuencia deben ser declaradas inconstitucionales

TERCERA: No puede ser legítima, prácticamente hablando, toda legislación que atañe a los trabajadores de confianza, porque aún no se tiene un concepto claro de estos laboriosos, en el caso del artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, crea confusión al amalgamar las funciones de trabajador de confianza y representante patronal, en el caso del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las características que se ofrecen para tratar de definir nuestro tema en conflicto, tomándolas en una acepción natural, tenemos que muchas de ellas se repiten y otras que no tienen nada que ver con la naturaleza

de estos trabajadores, a ello, hay que agregar la discrepancia de criterios jurisprudenciales para resolver las situaciones con concreto,

CUARTA: Atendiendo a los principios de igualdad y justicia entre la clase trabajadora, es necesario hacer respetar la estabilidad del trabajador de confianza, por ser considerado un derecho adquirido que de no cumplirse, la familia sufriría las consecuencias, como en la actualidad se ha hecho, no hay que olvidar que la estabilidad representa ventajas para el patrón y para el trabajador

QUINTA Se entiende que los organismos descentralizados, son creados para el servicio público, no obstante, se encuentran con un vacío legislativo, al que hemos denominado *ambigüedad laboral*, por no precisar si las relaciones de trabajo deben regirse por el apartado A o B del artículo 123 constitucional, respecto del cual opinamos que debe reglamentarse por el primero, en atención al mismo precepto legal. Asimismo, con ello se incurre en una invasión de competencias al permitir al Ejecutivo la designación del régimen legal aplicable al caso concreto al crear un organismo descentralizado, siendo que sólo es facultad del Congreso de la Unión

SEXTA: Con las disposiciones relativas a los organismos descentralizados y varios criterios jurisprudenciales, se deja sin protección al trabajador de confianza, al no poder asistir al tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en demanda de protección a sus derechos, vulnerando su garantía de audiencia, dado que ese Tribunal, no es competente para conocer de asuntos relativos a ceses injustificados dado que el titular de un organismo de esa naturaleza, no es considerado como autoridad.

SÉPTIMA: Es necesario tomar en cuenta que las labores del trabajador de confianza no ameritan estar incluidas en el capítulo de los trabajos especiales dentro de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que no son específicas de ninguna especialidad, sino más bien generales dentro de las labores jurídicamente

tuteladas, ello podría llevar en un futuro no muy lejano al surgimiento de un derecho especial para los trabajadores de confianza, que implicara la existencia de autoridades diversas para hacer cumplir la legislación, lo cual es innecesario porque se tiene los recursos, sólo hay que hacerlos cumplir debidamente.

OCTAVA En un afán de procurar una mayor justicia entre los trabajadores, en el que se pretende reforzar la naturaleza del derecho laboral, el cual surgió atendiendo necesidades sociales, se propone concretamente nulificar al trabajador de confianza de la legislación laboral, por las siguientes razones concretas: Exclusión de la relación de trabajo del trabajador de confianza en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; respeto de la jornada laboral, en específico de los organismos descentralizados; por la negación al derecho escalafonario, por la indefensa procesal en caso de cese injustificado, por último, por la indebida aplicación del término confianza por ser subjetivo.

NOVENA: Como consecuencia de la eliminación del trabajador de confianza de la legislación laboral, hay que derogar el Capítulo Segundo del Título Séptimo, y demás disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo concernientes al trabajador de confianza, al igual que en las demás legislaciones por las siguientes razones: las condiciones de trabajo están actualmente reguladas por las políticas empresariales, haciendo que el trabajador por necesidad acepte las condiciones ilegales que el patrón unilateralmente quiera imponer (arts. 182 y 183 LFT); la inexistencia fáctica del derecho a la sindicalización del trabajador de confianza, situación que coloca a éste en incondicional del patrón, en consecuencia habrá que reformar el artículo 183 de la LFT y derogar el 185 del mismo ordenamiento, de igual manera, hay que derogar los artículos 185 y 186 del citado ordenamiento jurídico que privan al trabajador de confianza de gozar de ambos derechos, en consecuencia, el trabajador no tiene libertad de decidir en caso de despido injustificado por la reinstalación y la indemnización. Todas estas derogaciones que se pretenden, tienen su fundamento en el artículo 123, Inciso A; fracción XXVII de la Constitución y 33 de la ley reglamentaria

ÍNDICE ALFABÉTICO DE JURISPRUDENCIA.

	Pág.
1.- COMPETENCIA FEDERAL NO SE SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO	106.
2.- CONFIANZA, TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO POR PÉRDIDA DE LA. NO SOLO PROCEDE EN LOS CASOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 121 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	124.
3.- CONFIANZA, TRABAJADORES DE. QUIÉNES TIENEN ESE CARÁCTER ...	119.
4.- DIRECTORES, ADMINISTRADORES Y GERENTES	33.
5.- EMPLEADOS DE CONFIANZA, DETERMINACIÓN DE LOS	59.
6.- EMPLEADOS DE CONFIANZA Y DE BASE, INAMOVILIDAD	135.
7.- HUELGA, LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA CARECEN DE DERECHO A DECLARARLA	126.
8.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS	98.
9.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL	104.
10.- SUBORDINACIÓN, CONCEPTO DE	17.
11.- TRABAJADORES DE CONFIANZA, DERECHOS DE PREFERENCIA DEL ..	137.
12.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS	150.
13.- 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	129.

- 14.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA INEXISTENTE ENTRE EL TRIBUNAL FEDERAL DE ARBITRAJE Y UNA JUNTA. 114.
- 15.- 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 129.
- 16.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS 135.
- 17.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO ALA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO 166.
- 18.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL DIRECTOR TÉCNICO "D" ES PUESTO DE BASE 151.
- 19.- TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIA DEL CATÁLOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE 149.
- 20.- TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUCITE CON MOTIVOS DE SU CESE ... 130.
- 21.- TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE 131.
- 22.- TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR LO TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON EL MOTIVO DEL CESE 164
- 23.- TRABAJADORES DE CONFIANZA, LABORES QUE NO PUEDEN CONSIDERARSE REALIZADAS POR TRABAJADORES DE CONFIANZA, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ES LA QUE DETERMINA QUIENES SON 118.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

- 1 - ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995
- 2 - ACOSTA ROMERO, Miguel, Instituciones de Derecho Burocrático, Memorias del 2º Congreso Nacional de Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1987.
- 3 - ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, quinta edición, Porrúa, México, 1983.
- 4 - ALMANSA PASTOR, José Manuel, La Práctica del Trabajo en el Administración de la Empresa, Tecnos, España, 1968
- 5 - BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo V, De Palma, Argentina, 1985
- 6 - BORELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, cuarta edición, Sistra, México, 1994.
- 7 - BRISEÑO RUÍZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, Harla, México, 1989
- 8 - BUEN L , Néstor de, Derecho del Trabajo, Tomo I, octava edición, Porrúa, México, 1991
- 9.- BUEN L , Néstor de, Derecho del Trabajo, Tomo II, décimo primera edición, Porrúa, México, 1996
- 10 - BURGOA O , Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, octava edición, Porrúa, México, 1991.

- 11 - CABANELLAS, Guillermo, Contrato de Trabajo. Parte general, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1963.
- 12.- CANTON MOLLER. Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, segunda edición, Pac, México, 1991.
- 13.- CANTON MOLLER, Miguel, Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana, Cárdenas, México, 1977.
- 14 - CARRILLO CASTRO Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821 -1971), cuarta edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1980
- 15.- CARRILLO CASTRO Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971 -1979), segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1980.
- 16.- CARRILLO CASTRO Alejandro, Las Empresas Públicas en México, Porrúa México, 1983.
- 17.- CASTORENA J., Jesús, Manual de Derecho Obrero, "Derecho Sustantivo", sexta edición, s.e México, 1984.
- 18.- CAVAZOS FLORES, Baltasar, Instantáneas Laborales, "Notas y Comentarios sobre Derecho del Trabajo", segunda edición, Trillas, México, 1988
- 19.- CAVAZOS FLORES, Baltasar, Las Técnicas de Administración Científica y los Trabajos Atípicos, Trillas, México, 1986.
- 20.- CAVAZOS FLORES, Baltasar, Los Trabajadores de Confianza, Trillas, México, 1993

- 21 - CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décimo segunda edición, Porrúa, México, 1990
- 22 - CUEVA, Mario de la, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1978
- 23.- DÁVALOS José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1991.
- 24.- DÁVALOS José, Derecho del Trabajo 1, sexta edición, Porrúa, México, 1996
- 25.- DÁVALOS José, Tópicos Laborales, Porrúa, México, 1992.
- 26.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, trigésimo tercera edición, Porrúa, México, 1994.
- 27.- GLADDEN, E. N., Una Historia de la Administración Pública, Tomo II, Traducción de Fernanda Meraz, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
- 28 - GONZÁLEZ COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Porrúa, México, 1976.
- 29.- GUERRERO Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, decimoctava edición, Porrúa, México, 1994.
- 30 - GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993.
- 31 - LAUBADÉRE, André de, Manual de Derecho Administrativo, (Jesús Villawaizar) Temis, Colombia, 1978

- 32 - NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
- 33 - NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, U.N.A.M., e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991
- 34 - ORTEGA LOMELÍN, Roberto, El Nuevo Federalismo, La Descentralización, Porrúa, México, 1988
- 35.- RUSSOMANO MOZART, Víctor, La Estabilidad del Trabajador en la Empresa (Notas de la primera parte; José Dávalos), México, U.N.A.M., 1981.
- 36 - SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Oficinas Asesores de Trabajo, México, 1967.
- 37 - SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, decimosexta edición, Porrúa, México, 1994.
- 38.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, octava edición, Porrúa, México, 1977
- 39 - TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1972.
- 40.- TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1980.
- 41 - ZAMORA Y VALENCIA, Contratos Civiles, tercera edición, Porrúa, México, 1989.

- 42.- ZORRILLA MARTINEZ, Pedro y otros. La Administración Pública Federal, Tomo I, Estudios 26, segunda edición, U N A M , México, 1976

LEGISLACIÓN.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, tercera edición, D.D.F, Instituto de Investigaciones Jurídicas, P.G.J.D.F., México, 1992.
- 2.- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, segunda edición, Delma, México, 1992
- 3.- Ley Federal del Trabajo, "Comentada por Climent Beltrán Juan B ", cuarta edición, Esfinge, México, 1990
- 4 - Ley Federal del Trabajo, "Comentada por Teja Zabre Alfonso", séptima edición, Botas, México, 1955
- 5.- Ley de la Administración Pública Federal, vigésima sexta edición. Porrúa, México, 1991.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, segunda edición, México, 1992.
- 7.- Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre México. 1947

HEMEROGRAFÍA.

- 1 - Revista Mexicana del Trabajo, "Naturaleza del Contrato de altos Empleados" (Euquerio Guerrero), Tomo II, No. 4, 7ª Época, Octubre – Noviembre – Diciembre, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1972.
- 2.- Revista Mexicana de Trabajo, "Anexo de Legislación y Jurisprudencia", Tomo XV, No. 2, 6ª Época, Abril – Mayo – Junio, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1968.
- 3 - Revista Mexicana del Trabajo, "la cláusula de exclusión en sus relaciones con el Derecho de Sindicalización y libertad de afiliación sindical", (Rcord Humberto E.), Tomo III, Septiembre, secretaria de Trabajo y Previsión Social, México, 1970

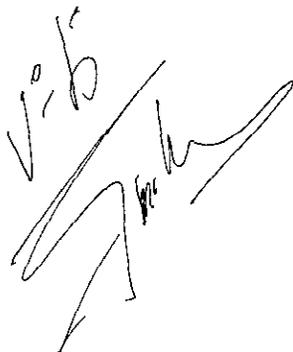
JURISPRUDENCIA.

- 1.- Apéndice y Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación en Materia Laboral, 5ª Parte, 4ª Sala, s. e., Imprenta Murgía S A., México, 1965.
- 2.- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes de 1955 a 1963, Actualización I Laboral Sustentadas por la 4ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mayo, México, 1968

OTRAS FUENTES.

- 1 - 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1992.
- 2 - DÍAZ CÁRDENAS, León, Cananea, "Primer Brote del Sindicalismo en México", Biblioteca del Obrero Campesino, No 11, Departamento de Biblioteca del Obrero Campesino No. 11, Departamento de Bibliotecas de la S.E.P., segunda edición, México, 1936.
- 3 - Diccionario de la Ley Laboral, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1964
- 4 - Diccionario Jurídico Mexicano, quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, U.N.A.M., México, 1992
- 5.- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, "Administrativo, Constitucional, Fiscal", Astrea, Argentina, 1981.
- 6 - Las Leyes del Trabajo de la República Mexicana, Interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comp. Lastra y Villar Alfonso, s.e., México, 1935
- 7 - Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada, "Comentada por Cavazos Flores Baltasar", Trillas, vigésimo séptima edición, México, 1995
- 8 - PINA VARA, Rafael de, Diccionario de Órganos de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1983
- 9 - PINA, Rafael de, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1992

10 - TRUEBA URBINA, Alberto, Diccionario de Derecho Obrero, Pluma y Lápiz,
México, 1935

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. b.' followed by a stylized, cursive signature.