

497
Ley

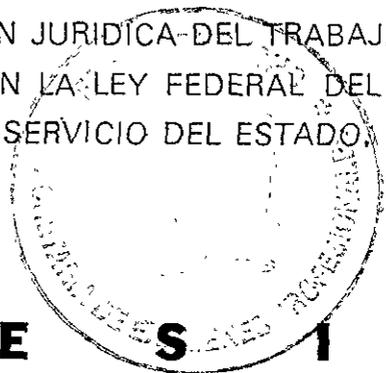
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

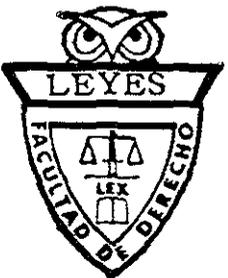
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO AL SERVICIO DEL ESTADO.



T E S I S

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



ASESOR: LIC. DINORAH RAMIREZ DE JESUS

CIUDAD UNIVERSITARIA

1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

0273504



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera LUZ ALEJANDRA SEVERIANO CARRERA inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha ----- elaborado su tesis profesional intitulada "LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO AL SERVICIO DEL ESTADO", bajo la dirección de la Lic. DINORAH RAMIREZ DE JESUS, para_ obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. MARIA FERNANDA GROVAS GARCIA en oficio de fecha 23 de agosto_ de 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; - por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la ---- realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen -- Profesional del la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 24 Agosto de 1999.

Lic. Guillermo Horé Robaina
Director del Seminario.

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite_ para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la ----- autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen --- profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino_ en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y ---- siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual ----- calificará la Secretaria General de la Facultad.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL
TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL.

**DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E.**

La alumna **LUZ ALEJANDRA SEVERIANO CARRERA**, pasante de la carrera de Licenciado en Derecho, ha estado inscrito en este seminario, a fin de elaborar la tesis profesional intitulada "**LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO AL SERVICIO DEL ESTADO**", bajo mi dirección, para obtener el título de Licenciada en Derecho

Después de haber leído el trabajo recepcional aludido, estimo que satisface los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, apruebo la referida tesis para su ulterior sometimiento a sinodo en el *examen profesional* correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las *seguridades de mi más alta y distinguida consideración.*

**A T E N T A M E N T E
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU**


LIC. DINORAH RAMIREZ DE JESUS

A MIS PADRES

Por motivarme cada día de mi existir para seguir adelante, enfrentando las adversidades que se interpongan en el camino, pues con sus sabios consejos, he logrado cumplir uno de los objetivos que me había trazado en la vida.

A MIS HERMANOS

Porque en los momentos buenos y malos, siempre me demostraron su apoyo y comprensión

A DIOS

Por darme la oportunidad de vivir y creer en él.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a mis profesores, porque a través de sus conocimientos impartidos lograron que tenga las bases necesarias para ejercer mi carrera; a mi asesora de tesis, Lic. Dinorah Ramírez De Jesús, por su paciencia, sus aportaciones y sugerencias, para la culminación de esta tesis.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS, por serlo y contar con su apoyo.
Asimismo, a todas aquellas personas que directa e indirectamente me brindaron su apoyo moral para lograr uno de mis objetivos.

**LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN
LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO AL SERVICIO DEL ESTADO.**

INDICE

INTRODUCCION..... I

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS

1. DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO..... 1

2. LA RELACION LABORAL..... 7

3. SUJETOS DE LA RELACION LABORAL..... 12

 A. PATRON..... 13

 a) EL Estado como Patrón..... 14

 B. TRABAJADOR..... 15

 a) Trabajador de base..... 18

 b) Trabajador de confianza..... 19

4. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO..... 21

5. NOMBRAMIENTO..... 23

6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO..... 26

7. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO..... 29

CAPITULO II

ANTECEDENTES NACIONALES DE LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO

1. MEXICO INDEPENDIENTE.....	34
A. CONSTITUCION DE 1814.....	34
B. CONSTITUCION DE 1824.....	36
C. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	39
D. CONSTITUCION DE 1857.....	42
2. MEXICO CONTEMPORANEO.....	43
A. PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL DE 1911 Y 1929.....	44
a) De los empleados federales.....	44
b) Del Poder Legislativo.....	46
B. REGLAMENTO PARA EL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.....	48
C. ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL	49
D. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938.....	52
E. EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	55
F. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	58

CAPITULO III

DISPOSICIONES QUE REGLAMENTAN AL TRABAJADOR DE CONFIANZA

1. NORMAS CONSTITUCIONALES DEL TRABAJO BUROCRATICO.....	60
A. LIBERTAD PARA EL TRABAJO.....	60
B. FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE TRABAJO.....	62
C. DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES.....	63
a) Apartado "B", fracción XIV Constitucional	67
b) El salario.....	69
2. UBICACIÓN EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO... ..	72
A. EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PUBLICO.....	73
B. LIMITACIONES LEGALES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY BUROCRATICA.....	79
3. LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PUBLICO.....	82
4. INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN TORNO AL TRABAJADOR DE CONFIANZA.....	84

CAPITULO IV

LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PUBLICO

1. CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS FUNCIONES QUE SON DE CONFIANZA.....	93
---	----

2. CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	96
A. FUNCIONARIO PUBLICO.....	98
B. EMPLEADO PUBLICO.....	100
3. PROBLEMA DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....	103
4. COMPETENCIA PARA DIRIMIR SUS CONFLICTOS.....	106
A. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	107
B. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.....	110
5. INCOVENIENTES QUE PRESENTA LA AUSENCIA DE LA REGLAMENTACION DENTRO DE LA LEY ADJETIVA EN LA MATERIA.....	113
CONCLUSIONES.....	117
BIBLIOGRAFIA.....	121

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis tiene como finalidad explicar la situación jurídica de un sector de trabajo que utiliza el Estado Mexicano para realizar sus funciones, como es el integrado por los llamados trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Toda vez que, este tipo de trabajadores recibe un trato distinto en relación con los trabajadores de base, pues no gozan de los mismos derechos establecidos para éstos, sino que sólo disfrutan de los derechos de la protección al salario y del beneficio de la seguridad social, contenidos expresamente en la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En efecto, a pesar de estar protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la práctica no es así, ya que por estar excluidos (según lo dispuesto por los artículos 2º y 8º) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna, estos trabajadores están totalmente desprotegidos en sus derechos individuales (como el derecho a la estabilidad en el empleo) y colectivos por lo que su situación es de absoluta inseguridad y desprotección.

Razón por la que consideramos importante estudiar la situación jurídica del trabajador de confianza al servicio del Estado, en los próximos cuatro capítulos que integran esta tesis.

Así, en el primer capítulo se establecen los conceptos generales de las diversas figuras jurídicas que conforman al Derecho Burocrático como lo son la relación laboral, el Estado como patrón, trabajador, trabajador al servicio del Estado, trabajador de base, trabajador de confianza, nombramiento y estabilidad en el empleo. Con las definiciones de cada concepto nos darán un mejor panorama para la comprensión del tema.

Posteriormente, en el segundo capítulo se hace una síntesis de los antecedentes nacionales de la Legislación Burocrática en México desde la Constitución de 1814 en donde encontramos algunas disposiciones aisladas que demuestran algunos derechos ya considerados en aquella época; hasta la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en que el trabajador burócrata encuentra una protección jurídica laboral.

El tercer capítulo se integra por las disposiciones legales que reglamentan al trabajador de confianza, estudiando a la Constitución y la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Continuaremos enunciando los beneficios que gozan en cuanto a la seguridad social se refiere y luego analizaremos jurisprudencias

emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al trabajador de confianza.

Y por último, en el cuarto capítulo trataremos algunos de los criterios para determinar si las funciones desempeñadas por el trabajador son considerados como de confianza, con la finalidad de conocer las razones de su exclusión en la Ley Burocrática, posteriormente se hace un estudio de los tipos de trabajadores que existen dentro de la Administración Pública Federal.

En base a los elementos jurídicos antes descritos, podremos coadyuvar en la búsqueda de posibles soluciones a este problema.

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS

El tema fundamental de la presente tesis, se refiere a la situación jurídica que *presenta el trabajador de confianza al término de la relación laboral en el sector burocrático, toda vez que no goza de una protección legal para exigir sus derechos, como es la posibilidad de demandar las acciones con las cuales se sostiene el derecho a la estabilidad en el empleo, es por ello que se considera ineludible hacer un somero estudio de los conceptos fundamentales que se desprenden de la relación jurídica del Estado con sus empleados, tales como, relación laboral, los sujetos de dicha relación, nombramiento, condiciones generales de trabajo, estabilidad en el empleo, así como el Derecho que regula la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, es decir, el Derecho Burocrático.*

1. DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Dada la importancia que ha adquirido la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, *ha sido necesario que los doctrinarios conceptualizen al Derecho Burocrático.*

Así pues, la palabra burocracia “deriva del vocablo francés *bureaucratie*, palabra que se forma a su vez con el vocablo francés *bureau* que significa escritorio y el vocablo griego *cratos* que significa poder, de donde resulta que burocracia en sentido literal es el poder del escritorio o el poder de los que están detrás de un escritorio”.¹

Al respecto, Andrés Serra Rojas indica que: “en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado, en la vida social”.²

De las definiciones anteriores podemos precisar que jurídicamente no existe el concepto burocracia, ya que su contenido es más sociológico, es decir, se emplea para hacer referencia a una clase social constituida por los empleados públicos, quienes en lugar de asumir su función de servicio, constituyen una influencia excesiva en los negocios del Estado y una carga para todos los ciudadanos, con el papeleo y demás trabas; sin embargo pese a su raíz de expresión despectiva, ha sido tomado por diversos especialistas del derecho para definir al Derecho Burocrático.

Dar una definición satisfactoria de lo que debemos entender como Derecho Burocrático no ha sido tarea fácil, lograr su conceptualización se presenta como un serio obstáculo para la doctrina.

¹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993. Pág. 200.

² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. T.I. Porrúa. México, 1994. Pág. 379.

Así, para el administrativista Emilio Chuayffet Chemor, el Derecho Burocrático “regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo”.³

La definición apuntada presenta el inconveniente de ubicarlo dentro del derecho administrativo, lo cual consideramos incorrecto, toda vez que los alcances formales del derecho administrativo no llegan a regular las relaciones laborales de los Poderes Legislativo y Judicial.

Asimismo traería como consecuencia: “primero, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente, y en segundo lugar, el Estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en circulares o en reglamentos, que se creara una jerarquía inalterable, que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio”.⁴

En opinión de Carlos Morales Paulín, el derecho burocrático “forma parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial”.⁵

³ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. México, 1981. Pág. 26

⁴ DE LA CUEVA, Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Décima tercera edición. Porrúa. México, 1985. Pág. 619.

⁵ MORALES PAULÍN, Carlos A Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995. Pág. 107.

La definición anterior nos indica que la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados forma parte del Derecho Laboral. Por lo que concierne a que es un trabajo especial el autor refiere lo siguiente: “al existir tanto en la Ley Federal del Trabajo, como en otros ordenamientos, disposiciones laborales que establecen modalidades especiales en la relación del trabajo burocrático, éste es un trabajo especial del derecho laboral”.⁶

Sin embargo, al contemplarlo como tal, estaríamos hablando de su incorporación en la Ley Federal del Trabajo, donde se tiende a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción y se compararía al Estado como una empresa patronal, quien tiene como finalidad esencial el lucro y la satisfacción personal, en cambio, el Estado se encamina a servir y atender mejor al bienestar general, sin perseguir un fin económico.

El hecho de que el artículo 123 constitucional contenga dos apartados “A” y “B”, revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales.

Para algunos tratadistas el Derecho Burocrático constituye una rama autónoma del Derecho Público. Así, para Mariano Herrán Salvatti y Carlos Roldán “es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones

⁶ Ibidem. Pág. 106.

recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado”.⁷

De la definición anterior, se desprende que el Derecho Burocrático forma parte del Derecho Público, lo cual consideramos incorrecto, porque este último está constituido por normas de subordinación e imperativas y no busca un fin social, es decir, se separa del derecho social, dando lugar a que la voluntad del trabajador desaparezca *casi totalmente* y *habría una entrega del empleado al servicio, dando lugar a la renuncia anticipada* de los principios y garantías del derecho laboral.

En relación, a la autonomía del Derecho Burocrático, Miguel Acosta Romero sostiene: “los derechos que lo regulan deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia; el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común”.⁸

Sobre éste interés general, Mario de la Cueva señaló: “el argumento de la primacía del interés general sobre el particular, carece de fuerza, porque el interés mayor

⁷ Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mariano Herrán Salvati y Carlos Roldán Quintana, Porrúa. México, 1986. Pág. 20.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Porrúa. México, 1981. Pág. 650 y 651.

del pueblo está en el respeto al principio de igualdad y al ideal de la satisfacción plena de la necesidad de todos los hombres y de cada uno de ellos”.⁹

Consideramos que al interpretar las normas del Derecho Burocrático como una rama independiente del Derecho Laboral se podría estar en contradicción con los principios del Derecho de Trabajo o con las soluciones laboristas en algunos casos.

Por otro lado, Rafael Entrena Cuesta expresa: “Para que pueda afirmarse la sustantividad de una rama del derecho no basta con la existencia de una serie de normas relativas a un mismo objeto (...). Es necesario, además, que esas normas obedezcan a principios propios y distintos de la que informan las demás ramas del ordenamiento jurídico”.¹⁰

En tal virtud, podemos señalar que el Derecho Burocrático forma parte del Derecho Laboral, porque las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios y sus servidores son de carácter social más aún, la teoría de la relación jurídica del trabajo es tema central de éste, por consiguiente son objeto de protección en el artículo 123 constitucional. No debiendo confundir la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.

⁹ DE LA CUEVA, Mario. Op Cit. Pág. 643.

¹⁰ ENTRENA CUESTA, Rafael Curso de Derecho Administrativo Novena edición Tecnos Madrid, 1989 Pág. 25

Los derechos y obligaciones que de ellos surjan deben ser compatibles con el interés del Estado, es decir, con el ejercicio de las funciones del servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Para concluir y analizando los conceptos, consideramos que el Derecho Burocrático es un conjunto de normas del derecho laboral, destinada a regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, así como los derechos y obligaciones que de ellos surjan.

2. LA RELACION LABORAL.

La Ley Federal del Trabajo al introducir la figura de la relación de trabajo, excluye la idea contractualista, es decir, que la existencia de la relación laboral se condicione a la celebración previa de un contrato.

Lo que significa que no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral, esto es, basta sólo con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que nazca la relación laboral.

Para Mario de la Cueva, “la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado

cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias”.¹¹

De la definición anterior se desprende lo siguiente: la relación de trabajo surge en el momento mismo en que el trabajador presta un servicio, al presentarse ésta, se le aplica un estatuto objetivo, esto es, el derecho del trabajo. Asimismo, no se elimina la posibilidad de que el origen de la relación laboral sea un contrato u otro acto.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo define la relación de trabajo, en su artículo 20, precepto que reza de la siguiente manera:

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

Esta definición nos otorga tres elementos esenciales que son:

- La prestación de un trabajo personal.
- Que se preste mediante el pago de un salario.

¹¹ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 187.

- El trabajo que se preste sea subordinado. Este elemento consiste en la facultad de mando del patrón y el deber jurídico de obediencia del trabajador, siempre que sea en relación con el trabajo contratado.

Conforme al artículo, antes citado, existen diversas formas para constituir una relación de trabajo. Una de esas formas, la más común, es el contrato.

A partir de las consideraciones anteriores, es indispensable determinar si hay relación laboral entre los servidores públicos y el Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, en su contenido no contempla una definición de la relación laboral, sin embargo, en el artículo 11 se señala en primer lugar como disposición supletoria a la Ley Federal del Trabajo, por tanto se debe entender que la Ley Burocrática acepta la definición que el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo hace de la relación de trabajo.

Por otra parte, el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada cámara asumirán dicha relación”.

Aunque la ley no contempla lo que debemos entender por relación jurídica, *existen los elementos suficientes para suponer que sí se da la relación jurídica del trabajo burocrático, tales elementos son:*

- Los sujetos de la relación. La Ley Burocrática en su artículo 2º, reconoce como sujetos de la relación a los titulares de las dependencias e instituciones citadas y a los trabajadores de base a su servicio. Por nuestra parte consideramos que la relación de trabajo no está establecida solamente entre el Estado y los trabajadores de base a su servicio, sino también está establecida por todos los trabajadores que prestan un servicio personal subordinado.
- Por lo que hace a la prestación de un trabajo personal subordinado, diremos que el servidor público tiene que desarrollar una labor personal y cumplir con sus obligaciones e instrucciones dadas por el Estado, pues así, la fracción I del artículo 44 de la Ley preindicada señala que es obligación del trabajador “desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes ...”.
- El siguiente elemento que se desprende de la definición, es el relativo a que está surge independientemente del acto que le dio origen. Sobre este punto el artículo 3º de la ley multicitada condiciona el surgimiento de la relación de

trabajo burocrático en virtud de un nombramiento o que se figure en las listas de raya en los casos de los trabajadores temporales.

- Otro elemento, poco importante, lo constituye el pago de un salario. Sobre este particular la Ley Burocrática señala en su artículo 32 “el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados”. Consideramos que la remuneración no es un elemento de existencia de la relación laboral, sino tan sólo una consecuencia de la misma.

Para Mora Rocha, la relación jurídica laboral en el sector público “es la prestación de un trabajo personal subordinado, al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la Entidad pública u órgano a la cual se encuentra adscrito”.¹²

De lo expuesto anteriormente y siguiendo los elementos de la relación laboral que se rige para los trabajadores en general, podemos concluir que la relación de trabajo burocrático es el vínculo jurídico que se establece entre el órgano estatal y los trabajadores a su servicio, como consecuencia de la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.

¹² MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático PAC. México, 1992. Pág. 21.

La relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás relaciones de trabajo, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

3. SUJETOS DE LA RELACION LABORAL.

Uno de los elementos que constituye la relación de trabajo, sin el cual no sería posible su existencia, es el trabajador por un lado y el patrón por el otro.

Los sujetos del sector privado lo componen el patrón y el trabajador, ambos regulados por el Apartado "A" del artículo 123 de nuestra Carta Magna y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

Mientras tanto, en el sector público los sujetos de la relación jurídica, son el Estado como patrón y los servidores públicos como trabajadores; sus relaciones se encuentran regidas por lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A continuación, hacemos referencia a los sujetos que integran la relación jurídica laboral tanto del sector privado como del público.

A. PATRON.

Uno de los sujetos de la relación laboral en el sector privado, es el patrón, es decir, la persona física o moral que recibe el trabajo personal subordinado, de una o varias personas y el cual realiza el pago de un salario por tales servicios.

Para Alfredo Sánchez Alvarado, el patrón es “la persona física o jurídico colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada”.¹³

De la definición anterior, se objeta el hecho de distinguir entre el trabajo material y el trabajo intelectual, lo cual consideramos erróneo pues toda actividad lleva siempre implícita en mayor o menor grado, algo de ambos tipos. Asimismo, no hace referencia a la contraprestación.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo define al patrón como: “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

Tal definición pudiera estimarse incompleta en tanto que omite destacar el elemento de subordinación y no alude al compromiso de retribuir el trabajo.

¹³ SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vol. I. México, 1967. Pág. 299.

a) EL ESTADO COMO PATRON.

El Estado como ficción jurídica necesita de los servicios de las personas físicas para llevar a cabo sus funciones, por un lado, existen los que tienen la representación del propio Estado, es decir, los titulares de cada uno de sus órganos y por el otro, los trabajadores que realizan las demás actividades, o sea, la burocracia propiamente dicha.

De tal forma, es el Estado el que tiene el carácter de patrón de los servidores públicos, pero actúa a través de representantes y en este caso, quienes tienen tal carácter son los titulares de los órganos del Estado. Evidentemente, el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro.

De conformidad con lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la relación laboral se da entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que el patrón en el sector público son los titulares de los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los órganos del Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1º, enumera además una serie de instituciones y organismos descentralizados, cuyas relaciones están registradas también por dicha Ley.

Podemos decir que siendo el Estado el patrón de los trabajadores a su servicio, los que tienen que cumplir con las obligaciones emanadas de la Constitución Federal y de la Legislación Burocrática, son los titulares de los órganos del Poder Ejecutivo y Judicial, en el Poder Legislativo lo asume las directivas de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y de Senadores, los titulares de los órganos del Gobierno del Distrito Federal y los titulares de los organismos señalados en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores, es preciso conceptualizar al titular Así, para Andrés Serra Rojas, el titular “es una persona física, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto”.¹⁴

Desde luego, el acatamiento de las disposiciones laborales, se debe hacer por parte de los sujetos mencionados, en su carácter de representante del Estado y no en lo particular como personas físicas que presta a otra, física y en el caso del cambio de funcionario, será el titular en turno, al que le corresponda la responsabilidad de ser sujeto-patrón de la relación laboral.

B. TRABAJADOR.

El trabajador es aquella persona física que, con apego a las prescripciones de la Ley entrega su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 382.

constitucionales, no admite distinciones; así se ha reconocido en la Ley, en el artículo 3º, segundo párrafo, que recoge el principio de igualdad al estatuir:

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

Así, la Ley Federal del Trabajo nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo 8º, primer párrafo lo siguiente:

“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

Los requisitos que deberán concurrir para que se integre la denominación legal de trabajador son:

- El trabajador será una persona física.
- Ha de prestar un servicio a otra persona física o moral
- El servicio ha de ser en forma personal, esto es, debe ser realizado por la persona contratada y no otra.
- El servicio ha de ser de manera subordinada. Por subordinación debe entenderse que el trabajo habrá de realizarse bajo las órdenes del patrón y dentro de la jornada de trabajo.

Por otro lado, el trabajador al servicio del Estado es definido por el artículo 3º de la Ley Burocrática, precepto que reza de la siguiente manera: “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

De esta definición legal, cabe señalar que se hace la distinción entre trabajo físico y el intelectual, lo cual consideramos erróneo, pues toda actividad lleva siempre implícita en mayor o en menor grado, algo de ambos tipos. Asimismo, se objeta por ser reducida, pues en ella no se precisa si es una persona física o moral la que presta el servicio; no contempla los elementos personal y subordinación.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano los define como “las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.¹⁵

Esta definición pone en claro los principales elementos que deben concurrir para que se integre la denominación de trabajador al servicio del Estado.

¹⁵Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T.II. Quinta edición. Porrúa. México, 1992. Pág. 3107.

Por otro lado, el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, considera como trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el gobierno del Distrito Federal. Aunque en forma de inconstitucionalidad el artículo 1º de la Ley Burocrática extiende su aplicación para aquellas personas que trabajen en un organismo descentralizado que tenga “a su cargo función de servicios públicos”.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los divide en dos grupos: de BASE y de CONFIANZA. Esta clasificación se encuentra contenida en el artículo cuarto de dicha ley.

a) TRABAJADOR DE BASE.

Tanto la doctrina, como la Ley Burocrática no dan una definición de lo que debemos entender por trabajador de base; no obstante para Bailón Valdovinos “es aquel que tiene una relación de trabajo por tiempo indefinido a cambio del pago de un salario en efectivo”.¹⁶

Ahora bien, la Ley Burocrática señala algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuando se está en presencia de un trabajador de base, datos que se localizan en el artículo 6º de dicha ley.

¹⁶ BAILON VALDOVINOS, Rosalfo. Legislación Laboral. Limusa, México, 1989. Pág. 47.

En tal virtud, el artículo antes citado, señala que son trabajadores de base los que no están incluidos como personal de confianza en el artículo 5° de la citada ley. Esto es, por exclusión se sabe quiénes son trabajadores de base. Sin embargo, en la práctica, en los nombramientos de cada trabajador se precisa si es de base o de confianza. Pero si estos documentos no lo llegan a expresar o se tiene la duda, entonces se recurre al artículo 5°.

Continúa señalando este artículo 6° que todos los de base serán inamovibles y que para lograr esta inamovilidad se requiere el prestar servicios por más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente.

b) TRABAJADOR DE CONFIANZA.

De una manera general y dentro del contexto del Derecho del Trabajo, los trabajadores de confianza “son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan”.¹⁷

La legislación del trabajo protege al trabajador de confianza con modalidades específicas que corresponden a la actividad que desempeña.

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T.II. Op. Cit. Pág. 3110.

Así, vemos que la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 9º lo siguiente:

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

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

El precepto contiene dos situaciones: la primera está constituida por las funciones que se relacionan inmediata y directamente con la vida misma de las empresas, funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; en tanto la segunda se refiere a los trabajos personales del patrono dentro de la empresa.

A continuación haremos referencia a los trabajadores del Estado, para quienes el régimen relativo a la confianza tiene otras connotaciones jurídicas.

En el *Derecho Burocrático mexicano* no se da una definición de lo que se deba entender por trabajador de confianza. Sin embargo, el artículo 123, Apartado “B”, fracción XIV de la Constitución dispone que “la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza”.

De ahí que el Artículo 5° de la Ley Federal de Trabajo al Servicio del Estado establece quienes son empleados de confianza, enumerando las funciones que deban considerarse de confianza y las características que los mismos deban tener.

Para Miguel Duhalt Krauss “son los que desempeñan los puestos enumerados en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los que deban considerarse como tales porque así lo establezca la disposición legal que formalice la creación del puesto que ocupen”.¹⁸

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores y para efectos de nuestro estudio, consideramos que el trabajador de confianza al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio a un órgano del Estado que por la naturaleza de sus funciones son citados como tales por la ley que los reglamenta o porque así lo establezca la disposición legal que formalice la creación del puesto que ocupe.

4. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.

“La palabra contrato proviene del latín “*contractus*”, cuyo significado es estrechar, unir, hacer pacto, es decir, se refiere a la unión de voluntades para crear una situación específica.

¹⁸ DUHALT KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica Jurídica. Ediciones INAP México, 1977. Pág. 142.

Gramaticalmente se puede definir el contrato como acuerdo o convenio que obliga entre partes a cosa determinada y para cuyo cumplimiento puede ser legalmente compelidas”.¹⁹

Ahora bien, el artículo 20 segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo entiende por “contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”.

Como se desprende del concepto legal podemos establecer como elementos del contrato, los siguientes:

- a) La obligación de prestar un servicio.
- b) El trabajo o *servicio debe ser personal*.
- c) Debe ser subordinado
- d) Que sea mediante el pago de un salario.

El mismo precepto, reconoce los mismos efectos al contrato que a la relación de trabajo. La relación es un término que no se opone al contrato, sino que lo complementa, ya que en muchas ocasiones la relación de trabajo generalmente es originado por un contrato.

¹⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991. Pág. 93.

Resumiendo las ideas expuestas, podemos decir que si se da la obligación de prestar un trabajo personal subordinado, a otra persona y la de pagar un salario, no importando qué denominación se le dé a aquélla, existe un contrato de trabajo y estará sujeto a las normas laborales.

La esencia del contractualismo en el derecho del trabajo radica en la afirmación de que el vínculo que se establece entre el trabajador y el patrón estará necesariamente originado por un acuerdo de voluntades, aunque ese vínculo en algunos casos sea expreso y en otros casos tácito.

Cabe hacer la aclaración que el contrato individual de trabajo es aplicable sólo a los trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, por otra parte, en el ámbito del trabajo burocrático lo que existe es el nombramiento, más no el contrato de trabajo.

5. NOMBRAMIENTO.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fines económicos.

En tal virtud, para que se pueda presumir la existencia de la relación laboral entre el Estado y quienes les prestan servicios no se requiere, de un contrato, sino de la existencia de un nombramiento o figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, por obra determinada o por tiempo fijo.

El nombramiento, a diferencia del contrato y de la relación de trabajo, no es definido por la ley de la materia, por lo que se debe acudir a la doctrina para precisar su concepto.

“El nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación”.²⁰

Así, para Andrés Serra Rojas, “el nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función”.²¹

Esta definición pone de manifiesto que el nombramiento emana de un acto administrativo, lo cual consideramos que no es formalmente administrativo, pues los poderes legislativo y judicial pueden también nombrar a sus servidores, y no sólo el

²⁰ MORA ROCHA, J. Manuel. Op. Cit. Pág. 40.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 405.

Poder Ejecutivo. Asimismo, resulta incompleta porque no menciona que debe ser emitido por un funcionario debidamente autorizado.

En opinión de Miguel Cantón Moller, “es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la Dependencia de que se trata”.²²

Se objeta a la definición anterior por ser reducida, pues en ella no se contempla la finalidad del nombramiento, que es la de designar o nombrar a una persona para ocupar un puesto, cargo o empleo público.

Por otra parte, Mariano Herrán Salvati y Carlos Quintana entienden por nombramiento “el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto, previo al cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables”.²³

Consideramos que esta definición es la más adecuada, porque pone en claro las principales características del nombramiento.

²² CANTON MOLLER, Miguel. Op Cit Pág. 99.

²³ HERRAN SALVATI, Mariano y Carlos Quintana Roldán Op Cit. Pág. 31

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que deriven conforme a la Ley, al uso y a la buena fe.

6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

La ley no define lo que son las condiciones generales de trabajo, sino que únicamente establece el procedimiento para fijarlas y su contenido.

Al respecto Mario de la Cueva considera que “son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y de las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo”.²⁴

Consideramos que esta definición es limitativa, en cuanto a que sólo comprende los beneficios en favor de los trabajadores y omite la situación de los patrones dentro de *la relación laboral ya que también implican prerrogativas patronales*. Es el caso, por ejemplo, de las disposiciones contenidas en los artículos 65, que obliga a los trabajadores a prolongar su jornada de trabajo en los casos de siniestro o riesgo inminente en que peligre la existencia misma de la empresa; el 110, que fija las cantidades que pueden descontarse del salario.

²⁴DE LA CUEVA, Mario. Op Cit Pág. 266.

En los términos de Miguel Borrell Navarro, las condiciones de trabajo son “las estipulaciones que en relación con el trabajo, establecen derechos y obligaciones recíprocas entre el patrón y el trabajador”.²⁵

Esta definición nos parece completa, porque comprende las obligaciones y los derechos que tienen los sujetos de una relación laboral.

Por otro lado, nunca podrán pactarse condiciones de trabajo inferiores a las señaladas en la ley, pero si pueden pactarse condiciones de trabajo mejores para el trabajador.

Las condiciones generales de trabajo para el sector público son diferentes a los del privado, ya que el artículo 88 de la Ley Burocrática los asemeja en su contenido al reglamento interior de trabajo que prevén los artículos 422 y 423 de la Ley Federal del Trabajo.

El contenido necesario de las condiciones estará dado por los temas de intensidad y calidad de trabajo, prevención de riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias, los exámenes médicos previos y periódicos, labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras

²⁵BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial de Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. SISTA. México, 1994. Pág. 86.

embarazadas y otras reglas adecuadas para conseguir mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Sin embargo, es posible hallar en la práctica, que las dependencias y entidades públicas intentan convertir a las condiciones en verdaderos contratos colectivos de trabajo del sistema laboral ordinario; ya que el artículo 91 de la ley correspondiente, obliga a la previa autorización de las condiciones generales de trabajo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con carga al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento”.

Lo cierto es que existen diferencias profundas entre el contrato colectivo de trabajo y las condiciones generales de trabajo así, por ejemplo: las condiciones se fijan por el titular de la dependencia o entidad, tomando en cuenta la opinión del sindicato; y el contrato colectivo debe celebrarse por el patrón, cuando el sindicato, al que pertenecen sus trabajadores, así lo solicite.

Para Miguel Acosta Romero las condiciones generales de trabajo para el sector público son “el documento en el que se fija, por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Contiene medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones y formas de aplicarlas, reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos, estímulos”.²⁶

Lo que se pretende alcanzar con las condiciones de trabajo es el obtener una mayor seguridad y eficacia en el trabajo, estableciendo un cúmulo de modalidades bajo las cuales se deba prestar el servicio, consignadas como una garantía social en el artículo 123 constitucional, Apartado “B”, con fundamento en los artículos 87 al 91 de la Legislación Burocrática.

En este orden de ideas, las condiciones de trabajo para el sector público es el documento que emite el titular de una dependencia o entidad pública, que contiene las normas según las cuales se regula la prestación de servicios de sus trabajadores; mientras que para el sector privado, son las obligaciones y derechos que tienen los sujetos de la relación laboral.

7. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

Uno de los principios rectores en el Derecho del Trabajo es sin duda alguna la estabilidad en el empleo.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit. Pág. 685.

Este principio tiene como finalidad garantizar la permanencia del trabajador en su empleo, para garantizar la subsistencia del trabajador y su familia, mientras cumpla con sus obligaciones laborales y no motive su separación; pero es al mismo tiempo fuente de otros derechos como la antigüedad, la preferencia y la jubilación.

Se ha definido a la estabilidad en el empleo de la siguiente manera:

“Es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación”.²⁷

Esta definición pone en claro que es un principio creador de un derecho para el trabajador con la finalidad de permanecer en el empleo, pero no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija; si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera alguna causa para ello.

Se ha concebido a la estabilidad en el empleo, como un derecho del trabajador frente al patrón, de tal suerte que éste no puede dar por concluida la relación de trabajo sino únicamente por aquellas causas que taxativamente se indican en la Ley, quedando

²⁷ DE LA CUEVA, Mario T. I. Op. cit. Pág. 219

de esta forma la subsistencia de la relación laboral sujeta prácticamente a la voluntad del trabajador.

La estabilidad en el empleo para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión e instituciones descentralizadas se designa como inamovilidad.

La inamovilidad implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, es decir, sólo puede ser removido del empleo por las causas que señala la propia Ley Burocrática. Este derecho está consignado en la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La inamovilidad debe entenderse como "el derecho que tienen los funcionarios y empleados públicos, de no ser separados de su cargo salvo en aquellos casos que la propia ley determina".²⁸

Así vemos que, cuando el servidor público ha conseguido un empleo, tiene el derecho a continuar en el mismo hasta cuando haya logrado la edad para acogerse a la jubilación, salvo el caso de invalidez o de haber incurrido en alguno de los supuestos previstos por el artículo 46 de la Ley antes citada, para continuar en el empleo.

²⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV. Bibliográfica Omeba Argentina, 1989. Pág. 270.

Por otro lado, el artículo 6º del mencionado ordenamiento señala que los empleados de base serán inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente. Lo que significa que los de nuevo ingreso se encuentran ante la terrible inseguridad de ser removidos discrecionalmente por el titular durante los seis primeros meses de iniciada la prestación del servicio.

Asimismo, la ley niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad para los trabajadores de confianza, si bien la permanencia en su cargo depende de la decisión arbitraria del titular del órgano. Esto pone de manifiesto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

En virtud de lo anterior, se puede concluir que aún existe un sector de los servidores públicos, que en alguna medida está desprotegido en sus derechos laborales y que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, todavía tiene algunas fallas.

CAPITULO II

ANTECEDENTES NACIONALES DE LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO

A través de la historia de México, el trabajador al servicio del Estado ha sido objeto de poca importancia legal, no obstante encontramos leyes y decretos dictadas en el siglo pasado que demuestran algunos derechos ya considerados en aquella época. Sin embargo, no existía un cuerpo legal sistematizado que reglamentará la labor del servidor público atendiendo a su calidad humana.

A principios de este siglo, encontramos los primeros intentos por tratar de reglamentar con leyes del servicio civil los derechos del empleado público. De tal forma que el trabajador público alcanzó la dignificación como persona, a raíz de la estipulación que se dio respecto de los derechos y obligaciones que aquél tendría al fungir como uno de los sujetos participantes en la relación laboral con el Estado; dichas disposiciones quedaron plasmadas en el artículo 123 Constitucional, al ser adicionado el apartado "B" en 1960, y en la Ley Reglamentaria de 1963.

A manera de dar seguimiento, señalaremos a continuación diversos antecedentes que influyeron considerablemente a la realización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1. MEXICO INDEPENDIENTE.

“México inició la lucha por su independencia en 1810, recogiendo el fruto de la victoria al cabo de diez años: España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces”.²⁹

Durante este período encontramos disposiciones y resoluciones aisladas relativas a los servidores públicos, sobre sueldos, pensiones, infracciones y sanciones por responsabilidades de los funcionarios, recompensas por su buen comportamiento, así como facultades del Ejecutivo para designar empleados y funcionarios y, algunas relativas a licencias en el cargo y suspensiones.

A. CONSTITUCION DE 1814.

El 22 de octubre de 1814³⁰, en Apatzingán fue proclamada la primera Constitución de la Nación Mexicana, llamada “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, en la parte relativa a los funcionarios públicos se disponía que los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el

²⁹ HARO BELCHEZ, Gerardo. *El Derecho de la Función Pública*. Ecasa México, 1993. Pág. 45.

³⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1983*. Décima segunda edición. Porrúa. México, 1983. Pág. 35.

pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

Bajo el Virreinato de Calleja en 1818 se reglamentó “el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud; siendo lo más destacado de estos años la prohibición a las personas que manejaban caudales de la nación de disponer de ello, al igual que la imposición de penas a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden del Virrey”.³¹

Más adelante encontramos, que al Supremo Gobierno se le atribuía la facultad de suspender, con causa justificada, a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere “sospechas vehementes de infidencia” (falta de confianza) mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

El 19 de abril de 1822 se dio una orden para que sean privados del empleo o destino que tenían los funcionarios públicos cuando no cumplan con algún decreto u orden.

³¹ Los datos históricos de 1818 a 1896 fueron tomados de la Legislación Mexicana expedidas desde la Independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Imprenta de Comercio. Edición Oficial. México, 1900. Pág. 48 y ss.

B. CONSTITUCION DE 1824.

Con la desaparición de la administración colonial, en nuestra incipiente vida independiente las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias. Ello se reflejó en el hecho que durante los primeros treinta años de vida independiente, el Gobierno Federal contara tan sólo con cuatro secretarías de Estado o dependencias directas del ejecutivo.

En ese marco México se dio para sí su primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824, que estuvo en vigor hasta 1835.

En esta Constitución nos encontramos ya con antecedentes muy importantes de la realidad mexicana actual, como por ejemplo el artículo 110 del citado texto constitucional que enumeraba las atribuciones del Presidente de la República. De entre estas se destacaban las siguientes:

En la fracción III se afirmaba nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

En la fracción IV nombrar a los jefes de la oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos o cónsules, los coroneles y demás

oficiales del ejército, armada y milicia activa, con aprobación del senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

De igual forma, nos interesa mencionar la fracción XX de la citada Carta Magna que estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y privar de la mitad de sus sueldos a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos.

Junto a estas disposiciones constitucionales, el 10 de mayo de 1827, se decreta una ley en la que se prohibía a los españoles por nacimiento tener empleo de nombramiento de los supremos poderes, y quienes sean separados del servicio en virtud de esta ley, gozarán todo su sueldo. Posteriormente, se faculta al gobierno para nombrar provisionalmente a las personas que van a desempeñar los empleos que tenían los españoles. El 29 de mayo de 1828 se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1829, fue expedida una ley para que se trabaje en las oficinas y Tribunales de la Federación todos los días de fiesta nacional, menos el 16 de septiembre. El 22 de julio del mismo año se dictó una circular acerca de que los jueces y empleados del ramo de justicia recibirán su sueldo íntegro cuando usen licencias por enfermedad comprobada, y si fuere otro el motivo de ella, se le abonará sólo medio sueldo.

En 1831, fueron dictadas dos leyes, la primera sobre descuentos de sueldos y, la segunda, sobre viáticos a familias de los miembros del Congreso General que fallezcan en esta capital durante su encargo. Asimismo, se dio una circular sobre el pago de haberes a retirados y pensionistas. Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos.

En 1833 se establece que los empleados de las cuatro Secretarías de Despacho deben ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo éste remover a quienes no la merezcan. El 18 de noviembre del mismo año se castigan con la pérdida del sueldo las faltas de asistencia en el desempeño de las obligaciones, y si éstas llegan a 30 días son motivo de suspensión o pérdida del destino o empleo. Con faltas graves en el desempeño de las obligaciones de cada empleado, serán motivo legal para perder sus plazas o para ser suspensos de ellas y privadas hasta la mitad del sueldo.

El acuerdo de 1834 disponía que las jubilaciones sólo se otorgaban a los empleados que justifiquen su imposibilidad, por enfermedad incurable o notoria ancianidad.

En 1835 se promulgaron dos leyes: la Ley sobre Pensión que disfrutarían los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que

disfrutaría el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los consejeros, senadores y diputados.

C. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Un nuevo Congreso se reunió para tratar de solucionar en primer lugar nuestra forma de gobierno. La respuesta parecía ser el centralismo. Tras dieciocho meses de discusiones, se promulgan en 1836 las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

Nuevamente, al igual que en el texto de 1824, se ratificaba la prerrogativa del Presidente de la República para nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que los crea conveniente; y dentro de sus atribuciones podía: nombrar a los consejeros; dar retiros, conceder licencias y pensiones, en los términos que dispone la ley; suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar de la mitad de sus sueldos a los empleados de su nombramiento, infractores de sus ordenes y decretos.

Dentro de la Ley encontramos que al Congreso General le corresponde crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones. Asimismo, el cargo de los ministros y jueces letrados de primera instancia serán perpetuos, y no podrán ser removidos sino por causa legalmente probada y sentenciada.

En el año de 1837 se expidieron dos leyes, la primera concerniente al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los secretarios de despacho, los consejeros, senadores y diputados; y la segunda sobre las jubilaciones que se concederán a los empleados de hacienda por causa de ancianidad notoria o por enfermedad habitual que cause inutilidad perpetua, justificada y con las demás constancias que estime necesarias el gobierno; los empleados provisionales o interinos no tendrán derecho a jubilación. En ese mismo año, se estableció la formalidad que deben observar los empleados de hacienda al renunciar de sus destinos.

En el año de 1839 se dictaron dos circulares, la primera sobre las prevenciones para cuando soliciten los empleados de hacienda, licencia para separarse de sus destinos; y la segunda sobre la responsabilidad de los jefes de oficinas, de cualquier omisión en asuntos de servicio público.

En ese mismo año, se publica un reglamento de requisitos para los empleados públicos. Con base en este reglamento se decretó que todos los funcionarios a quien corresponda debían exigir el juramento de las Leyes a todo empleado que se nombre, decretando de igual forma la suspensión para aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones.

Durante el largo período que se siguió hasta la promulgación de la Constitución de 1857 se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos.

En 1848 una orden dictaba que la correspondiente provisión de empleos viniera precedida de la correspondiente propuesta de ciertas formalidades y, otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

El 18 de abril de 1849, se dio una circular sobre las horas en que deben asistir a las oficinas los empleados; y los que dejen de asistir a la oficina, sin causa de enfermedad u otro motivo muy justo calificado, se les descontara por primera vez el sueldo que le corresponda al tiempo de su falta.

El 21 de mayo de 1852, se dictó una ley en la que se declaran amovibles los empleados que fueren nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de oficinas de la Federación, y no tendrán derecho a cesantía en lo sucesivo.

En la misma ley, se decretó que antes de nombrar a un empleado subalterno para alguna oficina, a fin de cubrir una vacante que haya resultado por muerte, renuncia o promoción del que antes servía aquella plaza, el gobierno pedirá informe al jefe de la misma oficina sobre la aptitud, conducta y mérito de los que pudieran ascender, y además una lista de los que en su concepto fueren dignos de obtener dicha plaza.

Por decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular se establecen “academias que deben tener

los empleados del ramo”, con el fin de instruir al empleado sobre la legislación general y de la especial de los ramos en que sirven.

D. CONSTITUCION DE 1857.

Tras largos debates de un año, el 5 de febrero de 1857 se proclamó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente. Al igual que el texto del 24, la Constitución del 57 en su artículo 85, fracción II reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República, al señalar que corresponde a éste: nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El 3 de noviembre de 1870 se expide una ley del Congreso General sobre los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. Esta ley considera como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales, entre otras; castigándose con la destitución del encargo, y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro empleo de la Federación.

Ya durante la segunda etapa del largo gobierno de Díaz, en 1885, un decreto de gobierno reglamenta la expedición de despachos y nombramientos de empleados

públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos a los empleados y funcionarios públicos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos.

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, sobre responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales, se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos.

2. MEXICO CONTEMPORANEO.

El inicio de la Revolución Mexicana de 1910 no dio lugar a ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público, a causa de que en esos momentos existía una gran inestabilidad gubernamental que se reflejaba en el hecho de que cada vez que llegaba un jefe, traía consigo personas que sólo deseaban obtener el máximo beneficio del poder político y militar, como recompensa de su adhesión y apoyo. En estas condiciones resultaba imposible toda continuidad en el personal público, hallándose en desamparo legal y económica, no obstante las necesidades que ellos tenían no eran diferentes a la de otros sectores de la población.

A. PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL DE 1911 Y 1929.

Por mucho tiempo se discutió ampliamente, si la reglamentación jurídica al trabajo de los burócratas había de ser la misma que para los trabajadores y patrones particulares, ya que la idea de un Estado patrón, de tipo empresarial era inadmisibile; por lo que la ley, la doctrina y la jurisprudencia sostuvieron que su situación se regularía en leyes del servicio civil.

De esta forma, breves intentos se dieron con los proyectos de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales y del Poder Legislativo siguiendo ambas la misma suerte, al no ser aprobadas.

a) DE LOS EMPLEADOS FEDERALES.

A principios del siglo existieron algunos intentos para el reconocimiento de los derechos en atención a su antigüedad y dar estabilidad a los burócratas, tal es el caso de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales.

El Proyecto fue presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, más las turbulencias revolucionarias del momento impidieron que fuese aprobado.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 se continuó con la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus más cercanos

colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, conforme lo dispone el artículo 89, fracción II, III, IV y V.

Como no existían disposiciones en contrario en la Constitución, ni se disponía de una Ley del Servicio Civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

En efecto, era de considerarse el injusto desamparo y relegación en que dramáticamente vivía la burocracia nacional; era un sector laboral amenazado constantemente con ceses injustificados. Asimismo, se les negaba el derecho de la asociación, y se les consideraban fuera de la protección del movimiento social del cual esta investida la Constitución de 1917 en el Artículo 123, y en especial dichos servidores públicos eran totalmente carentes de la estabilidad en sus empleos, pues cada cambio de Gobierno, era motivo de angustia y pánico, motivado por los numerosos ceses que los nuevos funcionarios dictaban sin ninguna consideración, y los trabajadores que por suerte se quedaban en sus empleos eran objetos de un sin número de humillaciones, rebajas de salarios, cambios arbitrarios y acentuándose su precaria situación por carecer de los beneficios que otorgaba el artículo 123 Constitucional. Únicamente a nivel constitucional se regula lo relativo al nombramiento, según el caso, funciones principales y conclusión del encargo, de los funcionarios públicos del más alto rango y que integran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Asimismo, la Constitución preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma de 1917 a 1929, se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas.³²

Podemos citar como ejemplo, la de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla que incluía en su reglamentación a los trabajadores de dichas Entidades Federativas y municipios. Algunos otros, excluyeron expresamente de sus leyes a los servidores públicos tales Estados fueron: Tabasco, Veracruz y Yucatán.

b) DEL PODER LEGISLATIVO.

El artículo 123 de la Constitución de 1917, sólo protegía a los trabajadores ordinarios excluyendo de ella a los servidores públicos, prometiendo que el trabajo de los empleados públicos sería objeto de una ley aparte que comprendiera y se adaptara a los casos concretos de la entonces administración pública, por lo que en un discurso con motivo de los trabajos de la ley del trabajo, el presidente Emilio Portes Gil, recomendó en el año de 1929³³ lo siguiente:

“El ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este código de trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en

³² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México, 1981. Pág. 157.

³³ MORA ROCHA, J. Manuel. Op. Cit. Pág. 13.

la que se establezcan claramente los derechos del trabajador al Servicio del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por esta y los servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.; aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución”.

El Proyecto del Código Federal del Trabajo, de julio de 1929, de Emilio Portes Gil, contemplaba de una manera general no sólo el trabajo burocrático de la Federación, sino inclusive trataba de instrumentar este tipo de trabajo en los Estados de la Federación y hasta en los municipios de éstos. Se destaca la mención hecha en el artículo 3° de dicho Proyecto, señalando que estarían sujetos a las disposiciones de ese código, los trabajadores e inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los municipios), cuando tengan el carácter de patrono.

De esta forma, se intentó crear una “Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo”, que el diputado Amilcar Zentella presentó en la sesión el 30 de octubre de 1929, sin resultado alguno.

En realidad, la clase burocrática sólo podía invocar una disposición legal para la defensa de sus derechos, consignada en el artículo 5° Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento. Estos es, nadie está obligado a prestar servicios incluso al Estado, sin

que exista el enlace consensual de voluntades de una justa retribución. Dicho precepto, ni con mucho amparaba los derechos del personal burocrático.

B. REGLAMENTO PARA EL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.

Fue a partir de 1930 cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública.

Por la creciente intranquilidad de los trabajadores públicos, el gobierno ordenó en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º “que las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran”.

De esta forma, la ley de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos, remitiéndolos a las leyes del servicio civil.

Con mucha timidez y sin mucho éxito se publicó, el 14 de julio de ese mismo año, un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, lo que trae como

consecuencia nuevos brotes tendientes a la organización de los trabajadores y se pugnan por un estatuto que garantizara los derechos de los mismos.

C. ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.

Ante las inquietudes cada vez más numerosas, de los trabajadores del Estado, por la difícil situación que atravesaban, en virtud de que carecían de una ley protectora y que sus condiciones de trabajo eran, francamente deficientes, ya que no tenían seguridad social, ni estabilidad en el empleo, ni escalafón, ni tiempo extra, ni vacaciones, y si, despidos masivos a cada cambio de gobierno e, inclusive, reducciones en los salarios.

Con fundamento en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931, el 12 de abril de 1934 el Presidente Abelardo L. Rodríguez expide un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, mismo que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos.

Fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba.

En dicho acuerdo se estableció a quienes se les aplicaría el servicio civil, es decir, se incluyó en él a las personas que desempeñaron empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, excluyendo a los Secretarios de Despacho, subsecretarios, oficiales mayores, directores, jefes de departamentos, jefes de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato, secretarios particulares, personal dedicado a servicios confidenciales y los que tuvieran carácter militar.

Establecía normas sobre su ingreso, vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos; regulaba los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil, reglamentaba las sanciones y la separación del mismo, y por último autorizaba a los funcionarios y empleados a formar asociaciones para la defensa de sus intereses, considerando ilícita aquella asociación que adoptara el paro de labores como medio de defensa o de acción.

Por medio de este acuerdo se crearon comisiones encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingresos a la administración y requerimientos para desempeñar los puestos de las categorías en que quedaba dividido el servicio.

El referido acuerdo resultó muy restringido en cuanto a su ámbito personal de validez, ya que sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo. Por otra parte, tuvo una vigencia limitada, pues se determinó su temporalidad al 30 de noviembre del

mismo año; esto impidió que llegara a tener una aplicación efectiva, asimismo tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria.

Sin embargo, llevo un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática. Posteriormente a este acuerdo, hubo propuestas que no llegaron a tener éxito según veremos enseguida.

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de “Ley del Servicio Civil”, sintiéndose obligado dicho partido a los empleados públicos que integraba una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que su proyecto era superior al acuerdo de 1934, únicamente fue un intento que no mereció aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 27 de Septiembre de 1938.

El segundo proyecto fue el “Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias de Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo”, en 1937.

D. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.

Considerado como la primera gran conquista de la burocracia en México, es promulgado el 27 de septiembre de 1938 el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas.

El Estatuto regulaba los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en una forma ordenada; definió al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

El artículo 3° del Estatuto establecía que “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los trabajadores federales y los Poderes de la Unión incluyendo a los Gobiernos del Distrito y territorios federales”.

Es aquí por primera vez en que se divide a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza. El trabajador de base era sujeto del servicio civil, mientras que el trabajador de confianza no quedan comprendidos en aquélla.

El Ejecutivo al formular su proyecto primitivo, recurrió al sistema de comprender en una definición a los servidores del Estado que deberán tener el carácter de trabajadores de confianza. Posteriormente rectificó su criterio prefiriendo hacer una enumeración limitativa de los trabajadores que deben considerarse como de confianza, sistema que el senado aceptó, ya que una definición siempre sería imprecisa.³⁴

El estatuto dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijarían al inicio de cada período de gobierno, oyendo al sindicato correspondiente, respecto a horas de trabajo, intensidad y calidad del mismo, normas para evitar los riesgos profesionales, normas disciplinarias, exámenes médicos y reglas tendientes a obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo.

Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores remitió éstos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en cuanto a enfermedades no profesionales, reglamentó las licencias que se debían conceder.

Por disposición del mencionado estatuto se crearon Juntas Arbitrales en cada una de las unidades burocráticas del Ejecutivo Federal, ante las cuales se plantean los conflictos entre los servidores del Estado y los Poderes de la Unión, y el Tribunal de

³⁴ Cfr. PARRA PRADO, Manuel y Luis José Dorantes Segovia. Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. F. S. T. S. E. México, 1983. Pág. 131.

Arbitraje que funciona como de revisión o de segunda instancia. Asimismo, se estableció el procedimiento a seguir ante ambos tipos de órganos jurisdiccionales.

Este estatuto era considerado como uno de los más avanzados del mundo, ya que el empleado público era contemplado con reglamentos especiales del servicio civil en casi todos los países del mundo.

Por los problemas que originaba su aplicación tuvieron que reformarse y ampliarse algunos aspectos del estatuto entonces vigente; reformas publicadas el 4 de abril de 1941, siendo presidente el General Avila Camacho.

El nuevo estatuto establecía en su primer artículo: “la presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al servicio de uno y de otros”.

Este estatuto se refiere y generaliza a los trabajadores como trabajadores federales, dividiéndolos en dos grupos: de base y de confianza.

Quizás uno de los aspectos más negativos de esta Ley de 1941, lo haya sido la ampliación general de la categoría de trabajadores de confianza. Los subjefes, subdirectores y otros empleados se encontraron de repente con la novedad de que se

hallaban fuera del grupo de los trabajadores de base y por tanto desamparados de muchos de sus derechos.

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley de 28 de diciembre de 1959, publicado el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, con la que se incrementaron sustancialmente los derechos y servicios para los trabajadores del Estado.

E. EL APARTADO “B” DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941, fue siempre objetado de inconstitucional, toda vez que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contempla su existencia ni su creación y como las exigencias de los burócratas fueron en aumento, hubo la necesidad de adicionar la Constitución en ese aspecto.

Es hasta el 5 de diciembre de 1960, cuando las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado “B” al artículo 123 de la Constitución Federal; el cual señala las bases para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

La iniciativa del entonces presidente licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos, señalaba:

“Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas fuentes y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio en la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que debe ser siempre legalmente tutelado”.³⁵

La constitucionalización de los derechos laborales de los servidores públicos, en 1960, fue un paso más adelante en su batalla; la Constitución General de la República fue adicionada con un Apartado “B” en el Artículo 123, compuesta de 14 fracciones, en la que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los

³⁵ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1988. Pág. 351.

Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y de los antiguos Territorios Federales y sus trabajadores.

Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. En esta nueva Ley se mantiene la distinción entre los trabajadores de confianza y de base contenida en el anterior Estatuto.

“El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser elevado a la categoría de norma constitucional de la Nación colocó los derechos de los servidores del Estado por encima de toda la Ley Reglamentaria o Interpretativa. Con ello, se imprimió un gran impulso al movimiento sindicalista de los trabajadores del Estado, fue una formidable arma jurídica, política e institucional puesta en manos responsables y conscientes de la marcha de la Nación, la clase trabajadora dejó de ser un mero grupo de empleados o de presión para encontrar su lugar dentro de una organización socio jurídica, para llevar adelante el programa integral de nuestra Constitución y tuvo desde entonces expresión Constitucional, norma fundamental, y el apoyo de la Ley de Leyes”.³⁶

³⁶ PARRA PRADO, Manuel y Luis José Dorantes Segovia. Op. Cit. Pág. 166.

F. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, dispone la elaboración de una Ley Reglamentaria del mismo, la cual emana a la vida jurídica hasta el 27 de diciembre de 1963, fecha en que es promulgada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre del mismo año, estando vigente en la actualidad.

Al fin, los servidores públicos cuentan con una ley propia que se encarga de tutelar sus derechos laborales, en forma directa, y además con fundamento en una disposición plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no se le puede calificar de inconstitucional.

El objetivo largamente anhelado por los servidores públicos se logra al fin, el 29 de diciembre de 1963, cuando se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional.

Esta ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 17 de abril de 1941, con lo cual terminó de consolidarse otra importante conquista de la Revolución Mexicana, al quedar plena y definitivamente amparados los trabajadores del Estado.

La modificación constitucional para proteger a los trabajadores del Estado, constituye una de las conquistas más importantes obtenidas. De este Apartado se derivó en 1963, la promulgación de su *Ley Reglamentaria*, la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* que, desde entonces, se convierte en el Código Tutelar, pues rige las condiciones de trabajo y protege en detalle todos los derechos del trabajador.

Esta última ley, amplía su aplicación a los trabajadores de las instituciones públicas que el mismo enumera y a otros organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicios públicos.

Según se puede apreciar de estos breves antecedentes, es hasta este siglo, cuando existe un verdadero interés por crear un cuerpo legal que otorgue una protección jurídica laboral a los servidores públicos, su protección parte principalmente de la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, a partir de ese momento, la Legislación Burocrática ha tenido logros muy importantes, se ha avanzado en ese aspecto, se han constitucionalizado los derechos laborales de los burócratas, se cuenta ya con una Ley que tutela tales derechos, según se ha hecho mención en el transcurso del presente capítulo, sin embargo, se considera que falta todavía por hacer, aún existen algunas situaciones que no están debidamente contempladas en la Ley, hay problemas que aún no se resuelven, tal es el caso relativo a la separación sin causa justificada de los empleados públicos de confianza, el cual será comentado más adelante por tanto, es indispensable seguir trabajando al respecto, hasta lograr una legislación burócrata que cumpla todos sus objetivos.

CAPITULO III

DISPOSICIONES QUE REGULAN AL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PUBLICO

1. NORMAS CONSTITUCIONALES DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Por lo general se piensa que la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123, es la única base constitucional que guarda relación con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sin embargo, encontramos otros numerales de la Carta Magna que lo complementan. Se trata, pues, de la base fundamental para el libre ejercicio del trabajo y de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

A. LIBERTAD PARA EL TRABAJO.

La garantía del trabajo es la base fundamental para llevar a cabo la actividad del hombre en la sociedad, asegurando el libre ejercicio del trabajo que desempeñe con la plena libertad; idea que ha sido plasmada en el artículo 5° de nuestra Carta Magna:

“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, dictadas 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

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales *sin la justa retribución 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.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale ...”.

Este precepto constitucional consagra la libertad de trabajo, complementado por el derecho al trabajo que contiene el artículo 123 Constitucional.

Esta garantía individual establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Esto es, nadie está obligado a prestar servicios, incluyendo al Estado, si no es su voluntad hacerlo y sin el pago de una justa retribución económica. Asimismo, especifica cuáles servicios públicos deben ser obligatorios y cuáles deben ser, además, gratuitos.

Por otro lado, prevé una serie de modalidades a esa libertad de trabajo, como es que éste no debe ir en contra de la Ley, ni de los intereses legítimos de otras personas, tampoco lesionar la libertad o dignidad de quien presta el servicio.

En este orden de ideas, y desde un enfoque personal, cuando el trabajador de confianza es despedido de manera arbitraria e injustificada por la dependencia, el Estado vulnera la garantía de la libertad de trabajo.

B. FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE TRABAJO.

De acuerdo con el artículo 73, fracción X de nuestra Constitución, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades:

“... para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”.

El precepto que se comenta establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias de los Apartados “A” y “B” del artículo 123 Constitucional.

C. DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES.

La Constitución Política Mexicana, es la primera Carta Magna que elevo a la categoría de normas constitucionales, los derechos protectores de la clase trabajadora.

Así, el artículo 123 Constitucional constituye la Ley fundamental protectora de los derechos de los trabajadores de donde deriva su Ley laboral reglamentaria que contiene dos grandes marcos jurídicos:

El Apartado “A”, que comprende las relaciones de trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general todo el contrato de trabajo. Su Ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo.

Este apartado regula, en resumen, temas tales como: jornada de ocho horas, la duración de los menores y de las mujeres, días de descanso por semana, con pago íntegro; tiempo extra. Bases para los salarios mínimos que deben satisfacer las necesidades materiales, educativas y recreativas de una familia.

El derecho que tienen los trabajadores a una parte de las ganancias de la empresa en que trabajen. Prohibición de pagar el salario con vales o mercancías. Otras obligaciones empresariales a favor de los obreros: vivienda; capacitar y adiestrar a los trabajadores; responsabilizarse por accidentes y enfermedades de trabajo; medidas de seguridad y salubridad.

Se dan las bases para formar sindicatos y declarar huelgas, así como para crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que conozcan de reclamaciones entre trabajadores y patrones. Se ordena la indemnización si alguien es despedido sin causa legítima. Se tutela la salida de obreros que habrán de laborar en algún país extranjero, a efecto de garantizar su regreso a la República; también se protege el patrimonio familiar obrero. Quedan comprendidas qué cuestiones ha de comprender la Ley del Seguro Social, que emita el Congreso de la Unión.

Dentro del Apartado "B", encontramos las bases que se dan al Congreso de la Unión para que legisle las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, respecto a los servicios que éstos presten a aquéllos. Su Ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En términos globales las fracciones de este apartado "B" repite las conquistas y disposiciones contenidas en el apartado "A". Así, se fijan horas de trabajo, descanso,

vacaciones, sueldos, bases para la designación del personal, escalafón, terminación de la relación laboral, huelga y sindicatos; seguridad social, vivienda, órgano para la justicia *laboral de los servidores públicos*.

La diferencia es que los burócratas gozan de algunas ventajas que no se han podido extender a los trabajadores en general, o bien, que estando contemplados por los dos apartados, son superiores, en cuanto a su monto.

Por otro lado, “contiene una reglamentación diversa, en algunos aspectos, a la establecida para el trabajador regulado por la Ley Federal del Trabajo. Así por ejemplo, la seguridad social está a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y normado por una ley distinta a la del Seguro Social; y para resolver sus conflictos laborales existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, diferente a las juntas establecidas para los patrones y obreros. Se creó un fondo para la vivienda con el fin de proporcionar ésta a los empleados públicos”.³⁷

Asimismo, se dan líneas para los que deberán de tener una ley laboral específica, que no estén dentro de la Ley reglamentaria de este artículo: ejército, marina de guerra, fuerza aérea, policía, servicio exterior.

³⁷ Cfr. RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano esta es tu Constitución. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1997. Pág. 65

En cuanto a los “conflictos de trabajadores entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, antes eran resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ahora esos conflictos serán resueltos por el Consejo de la Judicatura, y los suscitados entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, por la propia Corte”.³⁸

Los principios de apartado “B” constituyen hoy, la realidad jurídica de la que juntos con otros artículos dan origen a los regímenes jurídicos burocráticos en México.

Por otro lado, las Leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, regulan de diferente forma a los trabajadores de confianza. De ahí que dentro del apartado “A”, el trabajador de confianza no es regulado en ninguna de las XXXI fracciones, sin embargo en su ley reglamentaria, esto es, la Ley Federal del Trabajo, son objeto de tutela jurídica, en un capítulo de los llamados trabajos especiales. Por lo que podemos deducir que su inclusión en dicha Ley es inconstitucional, por ir más allá de la Ley que reglamenta.

Por el contrario, dentro del apartado “B”, los trabajadores de confianza al servicio del Estado son regulados en la fracción XIV de nuestra Carta Magna y por otro lado son excluidos de su Ley reglamentaria, por disposición expresa de su artículo 8°.

³⁸ Idem.

a) APARTADO "B" FRACCION XIV CONSTITUCIONAL.

Del contenido de la fracción citada, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal poseen ciertos derechos que la Constitución les conceden, misma que a la letra dice:

“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:

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

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

Derivado de la redacción de esta fracción se desprende que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", es la que debe establecer los cargos considerados de confianza. Asimismo, las personas que desempeñen dichos cargos están protegidos por el artículo 123 Constitucional, en lo

relativo a la percepción de sus salarios y de las prestaciones del régimen de la seguridad social que la propia Carta Magna concede a los trabajadores del Estado Federal y del *Gobierno del Distrito Federal*.

“Estos derechos que se les garantizan no comprenden uno tan importante como es la estabilidad en el empleo. ¿De qué les sirve gozar de protección al salario si en cualquier momento pueden ser despojados de su empleo?”³⁹

Con base en lo anterior, Miguel Acosta Romero señala lo siguiente:

“Creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza, de la aplicación de los principios contenidos en el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado”.⁴⁰

Coincidimos con Acosta Romero, pues el desconocimiento constitucional de los derechos elementales como el descanso semanal, vacaciones; así como otros de enorme significado para la eficiencia administrativa como el derecho al ascenso por medio de

³⁹ DAVALOS MORALES, José *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*. Porrúa. México, 1991. págs 175 y 176.

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. Cit. Pág. 723.

escalafón y el despido sólo por causa justificada, nos revela una situación de discriminación de lo que por justicia les corresponde también.

De todo lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la última parte de la fracción XIV da lugar a limitar el conjunto de garantías consignadas en el apartado “B” a los trabajadores del Estado cuyo empleo entrañe la categoría de confianza, salvo los principios tendientes a proteger el salario y aquellos referidos a la seguridad social, contenidos en las fracciones IV, V, VI y XI.

b) EL SALARIO.

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege a los trabajadores de confianza en lo referente al salario, el cual constituye uno de los derechos económicos de los servidores públicos, con *independencia de la jerarquía que tengan*. La Ley Reglamentaria en su artículo 32 define al salario como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Este precepto guarda cierta relación con el artículo 5º de la Constitución Federal que, como ya señalamos, establece como regla general que a nadie se le puede privar del producto de su trabajo, sino por resolución judicial, dicho de otro modo, a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución.

Por otro lado, los servidores públicos “recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinado anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda”, de conformidad a lo previsto por el artículo 127 Constitucional.

Dicho precepto tiene la finalidad de brindar una seguridad y tranquilidad económica razonable, atendiendo a las distintas capacidades y tipos de funciones exigidas al servidor público.

De ésta forma, el artículo constitucional consagra para la remuneración de los servidores públicos los principios de equidad, irrenunciabilidad y adecuación.

Asimismo, encontramos que las fracciones IV, V y VI del apartado “B” del artículo 123 Constitucional previenen:

“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:

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

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponde salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

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

En base a lo previsto en esta fracción la Ley reglamentaria del apartado "B", prevé en su artículo 38 determinados descuentos al salario, tales como deudas contraídas con el Estado (por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores, pérdidas); cuotas sindicales o de cooperativas o de cajas de ahorro (siempre y cuando el empleado hubiere dado previamente su consentimiento); cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por el trabajador; en pago de alimentos; en obligaciones consentidas derivadas de la adquisición o uso de casas baratas; en los pagos en abonos de un préstamo contraído para adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos para estos fines. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento. El monto total de los descuentos sobre deudas contraídas

con el Estado y cuotas sindicales no podrán exceder del treinta por ciento del importe total del salario.

2. UBICACION EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la disposición reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Tiene por objeto regular las relaciones jurídicas de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y un grupo de organismos descentralizados que menciona la Ley de la materia, así como de aquellas que tengan a su cargo funciones de servicios públicos; y los trabajadores de base a su servicio (artículo 2° de la Ley preindicada).

Al respecto, consideramos falso que la relación jurídica de trabajo solamente se establezca entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base, toda vez que la relación laboral se establece por la simple prestación del servicio, de ahí que los trabajadores de confianza también sean sujetos de la relación laboral, quienes también prestan sus servicios al Estado.

Asimismo, resultaría más concreto si la relación laboral burocrática se estableciera entre el órgano estatal y los trabajadores a su servicio ya que los titulares de las dependencias sólo son representantes del Estado.

Por lo que respecta al ámbito de aplicación a que alude la Ley Burocrática, la consideramos *inconstitucional*, porque se extiende y va más allá de lo ordenado por el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, el que concretamente considera sujetos a su régimen de aplicación a los Poderes de la Unión, al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; de lo anterior se desprende lo siguiente: que cualquier otra entidad pública diferente a las anteriores no son sujetos del apartado “B” y por tanto, cualquier disposición *jerárquicamente inferior* a la Constitución que reconozca lo anterior, es *inconstitucional*.

A. EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PUBLICO.

En cumplimiento con lo establecido por la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, el artículo 5° de la Ley Burocrática, establece un sistema de calificación, bastante extensa de los puestos que deben ser considerados de confianza, y que a saber son:

- I “Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos 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 conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamentos;
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización. exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza;
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido;
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría;
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características;

- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleva a cabo;
- h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades;
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías;
- j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal;
- l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

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

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

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

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

De la lectura del artículo anterior, se desprende que la categoría de confianza, en el régimen laboral burocrático proviene exclusivamente de la Ley.

Asimismo, estimamos indebido que el artículo que nos ocupa siga un criterio de exponer una larga enumeración o *ejemplos de cada tipo de empleado considerado como de confianza*, pues los ejemplos son particulares y específicos, en cambio las leyes deben ser “generales” y abstractas. Consideramos que ésta deficiencia se podría remediar,

como lo señala Baltasar Cavazos, si se estableciera un concepto “general”⁴¹ de quienes son los empleados de confianza, atendiendo a las funciones que desempeñen.

Por otro lado, el último párrafo de la fracción II, misma que dispone “la clasificación de los puestos de confianza en cada uno de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos”, permite considerar que para determinar los puestos de confianza en el Poder Ejecutivo, el legislador siguió el sistema 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 trabajadores de base o de confianza.

Con ésto, se deja que cada Secretaría de Estado pueda determinar quienes serán considerados de confianza, y podrá aumentar o disminuir su catálogo; lo cual a más de aberrante, resulta injusto para los trabajadores.

Cabe señalar que este artículo ha sufrido cinco reformas, siendo las más importantes:

El Decreto del 28 de diciembre de 1982, publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1983, que reformó las fracciones I y II, ya que originalmente se enlistaban todos y cada uno de los puestos que se consideraban de confianza en los Poderes

⁴¹ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...Fianza Trillas. México, 1993. Pág 17

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en las instituciones citadas en el artículo primero de la Ley Burocrática, quedando disminuida considerablemente la redacción del precepto comentado, al incluirse, en el caso del Poder Ejecutivo, ya no los puestos sino las funciones que se consideraban de confianza, y adicionalmente se derogó la fracción V que contenía los puestos de confianza en los organismos descentralizados a que aludía la Ley de la materia.

“Con la reforma que se propusó, se persigue sustituir en la Ley el tratamiento casuístico de la clasificación de los puestos de confianza, por un criterio basado en la naturaleza de las funciones o actividades a desarrollar por los trabajadores conforme a los cuales precisamente había hecho ese tratamiento casuístico, lo que se reflejará en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, establecido en la reforma al artículo 20 de la Ley”.⁴²

Asimismo y con la finalidad de dar una mayor precisión a la fracción II del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 30 de diciembre de 1983 se presentó una iniciativa de reforma a dicha fracción, en la que se dejó el criterio de enumerar las funciones que se consideraban de confianza, pero se añadieron explicaciones en cada una de las funciones.

⁴² DIARIO DE DEBATES Cámara de Diputados, 23 de diciembre de 1982.

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

“El hecho de que ya no se pretenda reproducir exhaustivamente los puestos de confianza y se siga el criterio de citar tan sólo las funciones que se considere poseen tal naturaleza, ya es una ventaja ...”⁴³

B. LIMITACIONES LEGALES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY BUROCRÁTICA.

Los derechos fundamentales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado son restringidos por la Ley Burocrática; toda vez que en su artículo 8° excluye expresamente a los servidores públicos de confianza al señalar en la parte conducente

“Quedan excluidos del régimen de esta Ley: los trabajadores de confianza ...”

Según el texto del artículo en comentario, los trabajadores de confianza no gozarán de los beneficios que la Ley concede a los demás trabajadores, por lo que podemos afirmar que, para efectos de este ordenamiento, éstos trabajadores de confianza están totalmente desprotegidos en sus derechos.

Estimamos, éste artículo inconstitucional por ir en contra de lo dispuesto por la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, la cual previene que

⁴³ DAVALOS MORALES, José. Op. Cit. Pág. 175.

disfrutarán de las medidas de protección al salario, esto es, atenta los derechos consignados por nuestra Carta Magna, en lo relativo a la garantía social de la percepción.

Por lo que respecta a la interpretación de los artículos 2º y 8º de la Ley de la materia, nos permite considerar que los llamados trabajadores de confianza en el ámbito laboral burocrático no son considerados como trabajadores.

Sin embargo, consideramos que esta situación tiene que ser analizada con mayor profundidad, pues si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no protege al personal citado, estos han adquirido celosamente otros derechos a través del tiempo, los cuales son regulados por los reglamentos interiores de cada dependencia gubernamental.

Otra limitación legal para éste tipo de trabajadores es que no se les permite formar parte de los sindicatos, así lo establece el artículo 70 del mencionado ordenamiento y que a continuación se transcribe:

“Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales”.

De lo dispuesto por el artículo antes citado, se deduce que los trabajadores de confianza no formarán parte de los sindicatos y en consecuencia no podrán ejercitar el derecho de huelga.

Cabe señalar, que el legislador incurrió en un error, pues la interpretación del artículo nos llevará a entender, que con excepción del derecho invocado, todos los demás consagrados en la Ley les son aplicables a los trabajadores de confianza, situación que no tiene aplicabilidad en razón al principio de la supremacía constitucional.

Otro de los derechos restringidos al trabajador de confianza es la estabilidad en el empleo, toda vez que al no estar sometidos al régimen de la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional no se les reconoce el derecho a la estabilidad en el empleo.

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores, podemos concluir que el verdadero sentido del artículo 5º de la Ley multicitada, es de señalar quiénes tienen la categoría de confianza con el objeto de excluirlos de los beneficios de esta Ley, así como lo establece el artículo 8º; pues no gozan de la estabilidad en el empleo, ni forma de exigirla, ni derechos individuales y colectivos de ninguna especie; no obstante se encuentran protegidos en su calidad de trabajadores por la Constitución Federal en lo que se refiere a la protección al salario y a los beneficios de la seguridad social.

Estimamos que deben gozar de una protección legal a fin de proteger el ejercicio de sus funciones; ya que nada justifica marginar a quienes tienen nombramientos de confianza.

3. LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO.

Derivado de la redacción de la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de nuestra Carta Magna, los empleados de confianza gozan de los beneficios de la seguridad social, implantados en la fracción XI del ordenamiento antes citado, a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Conforme al citado texto constitucional, la seguridad social deberá organizarse sobre bases mínimas entre ellas:

- a) Cubrirá los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o de enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable; gozarán de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del

mismo. Durante el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica obstétrica, de medicinas de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la Ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y de recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y de sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Se establece un fondo nacional para la vivienda.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 3° señala con carácter de obligatorias las prestaciones que en forma principal se mencionan enseguida:

Medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad, de rehabilitación física y mental, seguros de riesgos del trabajo, de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez y por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada así como indemnizaciones globales y otros.

4. INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN TORNO AL TRABAJADOR DE CONFIANZA.

El Poder Judicial Federal ha establecido las siguientes tesis jurisprudenciales, relacionadas con el tema y por su importancia a continuación las señalamos.

Séptima Epoca. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995 Tomo: Tomo V, Parte SCJN. Tesis:582. Página: 383.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, 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 que no se encuentran 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.

Séptima Epoca:

Amparo directo 4470/80. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 9 de marzo de 1981. Cinco votos. Amparo directo 1453/81. Antonio Preciado Valvaneda. 26 de octubre de 1981. Cinco votos. Amparo directo 142/83. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 23 de abril de 1984. Cinco votos.

De la tesis planteada se reitera la desprotección legal en que se coloca a los trabajadores con calidad de confianza, toda vez que no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo por estar incluidos en el apartado “B” del artículo 123 Constitucional y tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo 8°.

De ahí que su situación jurídica laboral se regula por el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, fracción XIV, los principios generales del derecho, por los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, el artículo antes citado, sólo les garantiza la protección de su salario y las prestaciones del régimen de la seguridad social, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Así nuestro máximo Tribunal ha puesto de relieve en jurisprudencia definida que los trabajadores de confianza no han alcanzado el derecho a la estabilidad en el empleo. En tal sentido puede leerse la siguiente jurisprudencia:

Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII-Abril. Página: 457.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN 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 la 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", fracción XIV, 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.

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito.

Amparo directo 294/93. Lucio Reyes de Jesús. 2 de diciembre de 1993.

Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: José Luis Arrollo Alcántara.

Tal es la situación de los trabajadores de confianza que por estar excluidos de la Ley Burocrática, por disposición expresa de sus artículos 2º y 8º, se les ha llegado al extremo de negarles una vía jurisdiccional para dirimir sus controversias con el Estado; así existen algunos precedentes en el sentido de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declaraba incompetente, argumentado que a este tipo de trabajadores los excluía expresamente la Ley. Al respecto puede leerse la siguiente tesis jurisprudencial:

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXVIII, tercera parte. Página: 120

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION 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 de los Trabajadores del Estado, que establece que el Tribunal Federal 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 esa Ley (artículo 3º), y porque para los efectos del mismo ordenamiento, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias o instituciones respectivas y los trabajadores de base a su servicio (artículo 2º).

De lo anterior se desprende que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer de los conflictos derivados del cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Por nuestra parte, consideramos competente al aludido órgano jurisdiccional, fundamentalmente porque la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, establece la competencia del Tribunal para dirimir todas las

controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra, de ahí que no infiere ninguna salvedad al respecto. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido dicha competencia:

“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”. (...). La fracción XIV del Apartado “B” Constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado “B”, y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en

cuanto a las 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, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción. (tesis número 210, informe de labores 1981, cuarta sala, p. 161 y 162).

De ahí que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de dicho conflicto, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. De ahí que recurra al juicio de garantías.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, gozan de los beneficios derivados de los servicios prestados, pues como se desprende de la tesis jurisprudencial, debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable.

Por otro lado, los Tribunales Federales llegaron a sobreeser algunos amparos argumentando que para este efecto la dependencia no es autoridad sino “patrón”.

Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: X-Noviembre. Página: 321.

TRABAJADORES DE CONFIANZA, AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. En las relaciones que lleva el Estado con sus trabajadores, tiene, dentro de sus unidades burocráticas, una posición jurídica similar a la de un patrón, al contratar los servicios de particulares para llevar a cabo las funciones que está obligado a prestar, sin que con ello actúe con el imperio de su soberanía que es la característica distintiva de los actos de autoridad, por lo que al suspender o cesar al trabajador de confianza del encargo para el que fue contratado, es inconcuso que no pronuncia acto de autoridad alguno que sea susceptible de analizarse a través del juicio de garantías.

Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito.

Amparo en revisión 16/91. Rodolfo Ramos Segovia. 29 de abril de 1992.

Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez.

Si bien, cuando el Estado separa injustificadamente a uno de sus servidores de confianza no obra como autoridad sino como patrón, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto es improcedente, fundamentalmente porque el juicio de garantías procede contra actos de autoridad, atento a lo prevenido por el artículo 103 Constitucional, en sus fracciones I, II y III.

Sin embargo, cuando el trabajador de confianza estima violado algunas de sus garantías individuales, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucional, para no ser cesado sin ser previamente oído y vencido en juicio a través del debido proceso que les son aplicables, tiene la posibilidad de acudir al amparo indirecto para reclamar la protección de dichas garantías que estime violadas en su perjuicio. En tal sentido puede leerse la siguiente tesis jurisprudencial:

Segunda Sala. Fuente: Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1967.

AMPARO PROCEDENTE, BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja

definitiva no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo.

Amparo en revisión 8698/66. Armando Pérez Figueroa. 25 de febrero de 1966.

Unanimidad de cinco votos. Amparo en revisión 843/66. Nicolás Castro Zepeda. 20 de julio de 1966. Unanimidad de cinco votos. Amparo en revisión 2170/66.

Roberto Uribe Aguilar. 7 de septiembre de 1966. Unanimidad de cinco votos.

En la práctica, la baja de un trabajador de confianza es impugnado a través de un juicio de garantías como si se tratará de un acto de autoridad, pero ello da como resultado que la protección de la justicia Federal no pueda resarcir al quejoso en la misma forma que pudiera hacerlo un tribunal de trabajo.

Es claro que al estar excluidos por la Constitución de las normas protectoras de la estabilidad en el empleo, existan frecuentes ceses sin ninguna responsabilidad laboral para el Estado y más aún, se les priva el derecho de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar a la dependencia por un despido injustificado.

Como se desprende del desarrollo de éste capítulo, los trabajadores de confianza no cuentan con una legislación aplicable a ellos que los beneficie, excepto la garantía social que consagra el apartado "B". Dichos beneficios no les asegura el derecho a la estabilidad en el empleo ni la organización colectiva y más aún, la posibilidad de resolver los conflictos surgidos mediante la intervención de un órgano jurisdiccional, de ahí que se originen frecuentes injusticias.

CAPITULO IV

LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL SECTOR PUBLICO.

En el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran las garantías sociales que dan protección a los trabajadores al servicio del Estado, ahí se señalan las bases que como mínimos derechos se deben considerar al expedir la Ley Burocrática. Sin embargo, dicho apartado constitucional, también da la pauta para que su Ley Reglamentaria les dé a los trabajadores de base un tratamiento distinto a los que les da a los de confianza.

Efectivamente, la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, dispone limitativamente, que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social; por lo que se encuentran excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo y en lo relativo a derechos de carácter colectivo.

1.CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS FUNCIONES QUE SON DE CONFIANZA.

Como hemos indicado anteriormente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la que puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza.

De esta forma, al crearse nuevos cargos o puestos de confianza, será la Ley o Decreto que formalice su creación la que determinará la calidad de confianza de esos puestos; por tanto, será una norma jurídica emanada del Poder Legislativo, la que establecerá qué cargos serán considerados de confianza.

Asimismo, será el catálogo general de puestos del Gobierno Federal la que podrá crear nuevas categorías de confianza, tomando en consideración la clasificación de funciones que hace el artículo 5° de la Ley adjetiva en la materia.

Para determinar cuáles actividades y funciones de los trabajadores al servicio del Estado caen bajo el rubro de “confianza”, la doctrina ha emitido los siguientes criterios.

Miguel Duhalt Krauss señala tres 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 (como en el caso de inspectores, miembros de los servicios policíacos y de tránsito, etc.).

- c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos (como en el caso del personal adscrito a la Secretaría de la Presidencia o Secretarías Particulares)”⁴⁴

Así, tenemos que la Ley considera como trabajadores de confianza a los funcionarios nombrados por el Presidente de la República, por lo cual “la confianza” resulta necesaria e imprescindible, para la buena marcha de la administración.

Respecto de este criterio, consideramos que su clasificación responde más ha aspectos políticos que jurídicos.

Por lo que respecta a la naturaleza de las funciones, estas se vinculan con las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica y asesoría con las modalidades especificadas por la propia Ley.

Por su parte, Santiago Barajas Montes de Oca establece que el criterio para considerar qué cargos serán considerados de confianza “ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo, p. e.: las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de

⁴⁴ DUHALT KRAUSS, Miguel. Op. Cit. Pág. 87 y 88.

tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las cualidades personales requeridas para su eficaz desempeño”.⁴⁵

Por nuestra parte, consideramos que la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo, ni a la naturaleza del servicio, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5° de la Ley de la materia. En otras palabras, conforme a lo establecido en la Fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, la Ley es la única que debe agotar los cargos que serán considerados de confianza, por lo cual solamente una forma que provenga del Poder Legislativo podrá detallar qué cargos serán considerados de confianza.

2. CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En la realidad normativa existe como acertadamente señala Miguel Duhalt Krauss, “una selva semántica”, respecto a la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado. De esta forma, el autor sostiene que:

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. U. N. A. M. y Porrúa. México, 1988. Págs 3111 y 3112.

“La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89 fracción II y 128), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente el término de trabajador (apartado “B”, artículo 123 constitucional)”.⁴⁶

De acuerdo con el artículo 108 Constitucional, son servidores públicos “los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”.

Tomando en consideración lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, sin embargo, para el objeto de nuestro estudio no nos referiremos a todas, sino sólo aquellos que comprende la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que existen en la Administración Pública numerosas personas que prestan sus servicios al Estado, sin que reciban jurídicamente la categoría de trabajadores al servicio del Estado, esto es, la Ley Burocrática deja fuera a numerosos trabajadores que se encuentran regulados en otro régimen legal, concretamente en el apartado “A” del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

⁴⁶ DUHALT KRAUSS, Miguel. Op. Cit. Pág. 72.

Así, el artículo 123 Constitucional, en su apartado “B” adopta el concepto de trabajador para referirse a los servidores públicos.

Por otro lado, consideramos que existen dos grupos de trabajadores de confianza: el funcionario y el empleado público; de ahí, la importancia que tiene la delimitación de tales conceptos.

A. FUNCIONARIO PUBLICO.

Una vez señalado lo anterior pasaremos ahora a indicar el concepto de funcionario público.

Andrés Serra Rojas por su parte señala: “funcionario a todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas”.⁴⁷

Se objeta a la definición anterior por que no permite hacer una distinción entre funcionario y empleado público, toda vez que éste último puede ser nombrado por una autoridad competente y no ser funcionario.

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 384.

Por su parte, Rafael Bielsa señala que el funcionario público “es aquella persona que en virtud de designación especial (por medio de un nombramiento o elección), y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una limitada esfera de competencia, concurre a expresar o ejecutar la voluntad del Estado”.⁴⁸

Por nuestra parte, consideramos al funcionario público como aquel que ocupa un grado superior en la estructura orgánica y asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando. Esto es, el funcionario realiza en nombre del Estado actividades de representación.

El término funcionario público puede tener dos efectos uno interno y otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega en el empleado, pero que no se renuncia; interno también en los casos en que el funcionario asume la titularidad de dependencia colocándose en un extremo de la relación jurídica laboral. El efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal.

Son caracteres propios de un funcionario público la responsabilidad y la autoridad, quien en última instancia es el directo responsable del correcto funcionamiento de la unidad o unidades administrativas a su cargo, así como de la labor que desarrolle su personal o empleados bajo su dirección, los que le distinguen del trabajador que se conoce comúnmente como de apoyo.

⁴⁸ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T. III. Palma. Quinta edición. Buenos aires, 1956. Pág. 206.

Dada la importancia de funciones y atribuciones que se le otorga, el funcionario es considerado como empleado de confianza y por lo tanto queda excluido del régimen de la Ley Burocrática, como ejemplos de funcionarios públicos podemos citar a aquellos a que se refiere el artículo 5° fracciones I y II inciso a) de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático; que en su parte conducente señala:

Artículo 5°. son trabajadores de confianza:

I. 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 que alude el artículo 20 de ésta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de Directores Generales, Directores de Area, Adjunto, Subdirectores y Jefes de Departamento.

B. EMPLEADO PUBLICO.

Existe otro tipo de empleados de confianza, según se ha mencionado anteriormente, los que no son funcionarios públicos, sino que es el personal que realiza la actividad administrativa en función de apoyo, no de dirección, estos son los

empleados públicos que participan con carácter profesional, mediante una retribución consignada en el presupuesto del Estado.

Estos empleados son los que no tienen la representatividad del Estado, ni ejercen actos de dirección, pero llevan a costas la importante tarea de auxiliar a los funcionarios públicos en todas las actividades del Estado, realizando labores de igual o mayor importancia que los empleados de base y que sin embargo, al realizar actividades de las mencionadas en el artículo 5º de la Ley Burocrática, resultan lesionados en sus intereses, ya que son excluidos del régimen de dicha ley.

Así, para Gabino Fraga el empleado público “supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública”.⁴⁹

De la definición apuntada se desprende que el empleado público no tiene facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo o dependencia, es un recurso humano que entrega su voluntad a la dirección del funcionario.

Para Acosta Romero el empleado público “es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.⁵⁰

⁴⁹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima tercera edición. Porrúa. México, 1994. Pág. 130.

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel Op. Cit. Pág. 105.

Como se desprende de los anteriores preceptos podemos establecer que el empleado público es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

El empleado de confianza no desarrolla actividades que caracteriza a un funcionario público, sino que es un trabajador que apoya y auxilia en las funciones o actividades materiales o técnicas. En consecuencia, podemos afirmar que si todos los funcionarios públicos son empleados de confianza, no todos los empleados de confianza son funcionarios públicos, ya que existen muchos servidores públicos que realizan funciones de las señaladas en el artículo 5° de la multicitada Ley, y que por tanto son de confianza, y que sin embargo, carecen de las características de los funcionarios públicos.

Miguel Acosta Romero, pugna para que “la categoría de funcionarios sean estimados como trabajadores de confianza por la Ley, quedando delimitado hasta el nivel de los cargos más elevados, el nivel de los altos funcionarios como el nivel que deba ser tomado en cuenta para calificarlos como de confianza, reglamentándose debidamente la situación jurídica de los trabajadores de confianza en un capítulo especial que se incorpore a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.⁵¹

⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. Pág. 107

“Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el ejecutivo Federal, “la confianza” resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que corresponden a los puestos de confianza, para evitar injusticias”.⁵²

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores, podemos concluir que existen dos grupos de empleados de confianza que se considera indispensable separar por la diferencia tan enorme de funciones que realizan, la cual hace evidente la necesidad de adicionar un capítulo especial a la Ley Burocrática, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones.

Es en tal virtud que consideramos necesario un serio replanteamiento del problema, el cual debe partir de la utilidad misma que revisten para la ciencia del derecho, los conceptos funcionario y empleado público, por la diferencia tan enorme de funciones que realizan.

3. PROBLEMA DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

Hemos indicado anteriormente que la estabilidad es el derecho que tiene el trabajador a permanecer en el empleo, en tanto no exista una causa importante que justifique su despido.

⁵² Ibidem. Pág. 368.

También hemos dicho que los trabajadores de confianza al servicio del Estado están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado “B”, en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo. De ahí que no les cobija la declaratoria constitucional siguiente: “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fija la ley”.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia en el sentido de que los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución apartado “B”, fracción XIV en cuanto a la estabilidad en el empleo.

Luego, si como se deduce de la fracción XIV del propio numeral constitucional citado, el trabajador de confianza carece de dicho derecho, evidentemente no puede ejercitar las acciones que por un despido injustificado se otorga a los trabajadores de base.

Lo que ha motivado que los verdaderos funcionarios públicos (que sí desarrollan funciones de confianza) abusen del poder que se les ha otorgado para correr o dar de baja al empleado de confianza, sin ninguna responsabilidad laboral ni económica.

A manera de comentario, en la práctica, los titulares de las dependencias argumentan como única causal para que proceda inmediatamente su cese, “la pérdida de la confianza”, como hecho sujeto a la apreciación subjetiva del titular del órgano estatal.

Consideramos que el verdadero o auténtico funcionario público carece y debe carecer de la inamovilidad. Esto obedece en cierta medida a una razón lógica, toda vez que si se les diera estabilidad en el empleo o inamovilidad, resultaría que los funcionarios serían vitalicios, habría directores y hasta secretarios eternos; no pudiéndoseles comprobar (quizá) en la mayoría de los casos la pérdida de la confianza.

Luego, para que el trabajo del funcionario de confianza quede debidamente tutelado por la legislación mexicana, consideramos que podría proponerse para el caso, el pago de un bono de retiro o despido, equivalente a los tres meses de indemnización contemplada por nuestra Constitución, no operable en casos de renuncia. Considerando su erogación en el presupuesto de egresos respectivo.

Por otro lado, existe otro grupo de empleados de confianza que realizan actividades administrativas y no desempeñan las funciones que caracterizan a los funcionarios públicos a los que además de gozar de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social también deberían de gozar al igual que el resto de los trabajadores, del derecho a la estabilidad en el empleo.

Toda vez que en cualquier momento pueden ser despojados del empleo, sin ninguna responsabilidad laboral y sin defensa posible; como consecuencia de la falta de legislación aplicable a ellos.

No hay duda de que consideramos necesario de que se les reconozca el derecho a la estabilidad en el empleo a determinados niveles de cargos de confianza, esto es debería delimitarse el nivel jerárquico hasta el cual se otorgue el reclamo jurisdiccional ya que dentro de los cargos de confianza existen categorías de decisión u operación política de primer y segundo grado.

Por esta razón es necesario y urgente que sea analizada esta situación por parte de los legisladores y en consecuencia proponemos un apartado especial que regule y proteja a estos trabajadores denominados de confianza.

4. COMPETENCIA PARA DIRIMIR SUS CONFLICTOS.

Hemos señalado anteriormente que los empleados de confianza no tienen la garantía de la estabilidad en el empleo, otorgada a los demás trabajadores en la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 constitucional; toda vez que la Fracción XIV del mencionado apartado otorga limitativamente a los trabajadores en comento la protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Tal situación, da como resultado que la Ley Burocrática, en su artículo 8º, excluya a los trabajadores de confianza de su régimen jurídico lo que representa un grado de dificultad mayor, para que estos empleados hagan valer sus derechos laborales, sobre todo cuando son separados injustificadamente de su empleo, ya que por lo que hace a la protección al salario y al beneficio de la seguridad social, si lo alcanza a cubrir la tutela constitucional.

A. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es decir, al ser excluidos los empleados de confianza de la Ley Burocrática se presenta un problema grave de competencia, para el reclamo de su garantía consignada en el apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

Por un lado, los empleados públicos de confianza no son sujetos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ser trabajadores de confianza, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8º de dicho ordenamiento; y por otro lado, tampoco son sujetos de la Ley Federal del Trabajo, pues son trabajadores del Estado, en tal virtud, si son separados injustificadamente de su empleo no pueden acudir en defensa de sus intereses ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ni ante las Juntas Federales ni Locales de Conciliación y Arbitraje, porque ninguna de ellas es competente para conocer de su conflicto.

Al respecto, Jorge Olivera Toro manifiesta “el artículo 8º del mencionado ordenamiento excluye del régimen a los empleados de confianza al servicio del Estado, y por interpretación del precepto se llega al extremo de hacer nugatorio para ellos, la garantía consignada en la fracción XIV del apartado B) del Artículo 123 constitucional, la cual previene que disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por resoluciones de incompetencia se les ha negado, a dichos trabajadores de confianza, la posibilidad de recurrir tanto al tribunal burocrático como a los tribunales laborales, para que diriman los conflictos relacionados con esa garantía constitucional, remitiéndolos a los Tribunales Federales, considerando su relación de trabajo como un artículo o mercancía”.⁵³

No obstante de lo expuesto en líneas anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que 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 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos.

⁵³ OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Pág. 352

Pensamos que esta postura es correcta, toda vez que la fracción XII del apartado “B” del artículo 123 constitucional y 124 fracción I de la Ley Burocrática, prevén que los conflictos entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, derivados de la relación laboral serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; por lo que no hace excepción alguna en cuanto si se refiere a un trabajador de base o de confianza, por consiguiente consideramos competente para ambos casos dicho Tribunal.

Asimismo, la fracción XIII del mismo ordenamiento, exceptúa de ésta regla general a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, quienes se regirán por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan a todos los servidores del Poder Judicial, cuyos conflictos serán resueltos por el Consejo de la Judicatura. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, debe 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.

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 competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción.

El hecho de que un trabajador de confianza alegue un despido injustificado, no justifica al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que se declare incompetente, pues dejaría en estado de indefensión al trabajador y no se le permitiría probar los fundamentos de su demanda; además el argumento de que el actor desempeñaba funciones de confianza no constituye un presupuesto procesal de incompetencia, sino una excepción de fondo que deba resolverse al dictarse el laudo respectivo, conforme a la valoración de las pruebas aportadas por las partes.

B. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Existe otro elemento que ayuda al trabajador de confianza para defender su estabilidad en el empleo cuando le son violados sus derechos laborales, se tiene como norma relevante al Juicio de Amparo que se prevé en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, por lo que el primero de estos artículos mencionados estipula: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales ...”, en seguimiento del artículo 107 señala que “todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes ...”.

Los preceptos de los artículos referidos, constituyen la base del Juicio de Amparo, el cual es considerado como un excelente y efectivo medio de defensa al

alcance de todos los mexicanos para combatir los actos de autoridad y las leyes que se consideren violatorias de la Constitución Federal de la República.

Aprovechando el criterio trasnochado de quienes consideran que en la relación laboral el Estado actúa como autoridad pública, el trabajador de confianza podría impugnar como tal un despido injustificado, mediante un juicio de amparo indirecto por violación a las garantías individuales establecidas en nuestra Carta Magna tipificadas en el artículo 5º que aduce: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos ...”.

Asimismo, refiere el artículo 14º “... nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad ... o sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”. De ahí que se le exige a la autoridad escuche en defensa al interesado, antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas para hacer valer sus derechos.

Así como el artículo 16º “nadie puede ser molestado en su persona, ... sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...”. De donde se ordena a la autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los trabajadores de confianza.

Por lo que el procedimiento correspondiente es el juicio de amparo indirecto en materia administrativa, prevista en la fracción VII del artículo 107 y que a la letra señala: “todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el Juez de Distrito”.

En la Ley de Amparo, el título segundo se refiere a los juicios de amparo ante los Juzgados de Distrito, por consiguiente, la base o fuente jurídica del Amparo Indirecto lo encontramos en los artículos 114 y 115 de la Ley de Amparo, por lo que el citado amparo indirecto se pedirá ante el juez de Distrito, conforme a lo que establece el artículo 114 fracción VI de la Ley de Amparo. Cuyo texto se transcribe:

“El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, ...”.

Sin embargo, diremos que la protección de la justicia federal no puede resarcir al quejoso en la misma forma que pudiera hacerlo un tribunal de trabajo, ya que el juez de amparo se encuentra imposibilitado para conocer el fondo del conflicto laboral, toda vez que conoce del asunto exclusivamente desde el punto de vista de la violación de las garantías individuales y no puede extender sus efectos más allá de los señalado por el

artículo 80 de la ley de la materia; por lo que sería necesario promover un juicio ordinario para lograr el total resarcimiento de los daños causados al trabajador quejoso.

Una vez más vemos la urgente necesidad de reglamentar la situación jurídica de los trabajadores de confianza, ya que deja en el más completo desamparo a una inmensa mayoría de empleados de confianza.

5. INCONVENIENTES QUE PRESENTA LA AUSENCIA DE LA REGLAMENTACIÓN DENTRO DE LA LEY ADJETIVA EN LA MATERIA.

La situación jurídica laboral de los trabajadores en comento es la de estar protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado "B" fracción XIV. Por lo que hace a la Ley Reglamentaria del referido apartado "B" del artículo 123 constitucional, excluye a este tipo de trabajadores, por disposición expresa de su artículo 8º. De lo anterior se desprende que éstos no cuentan con una legislación específica aplicable; en tal virtud, pueden ser nombrados y removidos libremente, asimismo se les niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad en el empleo, lo que significa que puedan ser despojados de sus empleos en cualquier momento y sin ninguna responsabilidad laboral. Por otro lado, carecen de una vía jurisdiccional para exigir sus derechos.

Dado su tratamiento diferencial, estos trabajadores no tienen un horario fijo, laboran jornadas mucho mayores a las establecidas por la Constitución, esto sin cobrar horas extras. Como ventaja primordial podríamos mencionar que su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

El estado de inseguridad jurídica en que se coloca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se pone de manifiesto en situaciones como la que deriva de la actual política de reducciones al presupuesto federal, donde se ve la necesidad de reducir a su personal. En estas medidas de protección al presupuesto de la Federación, el afectado legislativamente es el trabajador de confianza que no es liquidado al igual que los empleados de base y que tampoco se les pago ninguna prima de antigüedad y donde en la gran mayoría de los casos dichos empleados eran en ese momento la única fuente de ingreso económico de sus familias y es fecha actualmente en que estos empleados despedidos carecen de trabajo, y tanto ellos como sus familias, ha pasado a formar parte de la marginación social que sufre actualmente nuestra patria como producto de las más graves crisis económicas por la que cruza nuestra nación.

Por otro lado, existe un lamentable vacío en la legislación actual que origina frecuentes injusticias respecto a los trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado y que contradice al espíritu que animó a los constituyentes de Querétaro y que fue el de proteger los derechos de todo aquel que vive de su trabajo, no sólo en su salud y en su decoro, sino también en la estabilidad en el empleo. Subsanan este vacío es uno de los

más importantes y urgentes fines que debe proponerse el legislador, para enmendar las frecuentes injusticias de que son víctimas los trabajadores al servicio del Estado.

Dado a las anteriores hipótesis se alcanza a observar a todas luces que el trabajador de confianza es un empleado que no tiene ninguna protección legal, en la relación de trabajo que tiene con el Estado.

Ello podría lograrse creando un capítulo especial dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentando al trabajador de confianza, atendiendo las necesidades de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones. Para lograr este fin consideramos necesario, se reforme la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la cual puede ser de la siguiente manera: Artículo 123 "toda persona tiene derecho a trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y organización social para el trabajo, conforme la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que las desempeñen se regirán por las normas especiales previstas en la ley.

De esta forma la Ley Reglamentaria del apartado "B", reglamentaria, en un capítulo especial a dichos trabajadores; debiéndose regir por las normas del capítulo aplicable a ellos y por las reglas generales de esta ley, en cuanto no las contraríen.

Por ende, les deben ser aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo y el pago de horas extraordinarias, días de descanso con goce de salario integro, vacaciones, salario. Asimismo, sus conflictos laborales serían resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Consideramos que los trabajadores de confianza no deben formar parte de alguna organización sindical, dada la naturaleza de su relación y responsabilidad; toda vez que resultaría un peligro para el Estado, por la múltiples facultades que se les confieren.

Dicha reforma tiene como finalidad establecer un mejor trato jurídico en las relaciones laborales de estos trabajadores.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Existen en la actualidad una inmensa mayoría de trabajadores de confianza al servicio del Estado a quienes se les deja en el más completo desamparo, toda vez que no se encuentran protegidos por todas las garantías sociales establecidas en el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, ni por su Ley Reglamentaria.

SEGUNDA. La situación jurídica de las personas que desempeñan cargos de confianza al servicio del Estado Federal, es la de estar protegidos por la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, en cuanto a las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y no así de otros beneficios tan importantes como lo es la estabilidad en el empleo. De ahí que, la última parte de la fracción da lugar a limitar el conjunto de garantías previstas en dicho apartado.

En virtud de lo expuesto en líneas anteriores, consideramos necesario se reforme la fracción XIV del Apartado “B”, del artículo 123 Constitucional, a fin de que estos trabajadores se regulen por un apartado especial aplicable a ellos, en la que gocen al igual del resto de los trabajadores de todos los demás derechos y prerrogativas que contiene la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

TERCERA. La categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la Ley, ya que de acuerdo a la fracción XIV del Apartado “B”

del artículo 123 Constitucional, la Ley es la única que debe determinar los cargos que serán considerados de confianza, por lo tanto se requiere que así se establezca por una norma emanada del Poder Legislativo.

CUARTA. Así, el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece una larga enumeración de los puestos que deben ser considerados de confianza.

De la lectura del precepto, se desprende una descripción exhaustiva de funciones, cargos y tareas que se entremezclan con la enumeración del personal político, funcionarios e incluso empleados públicos.

El verdadero sentido del artículo antes citado, es de señalar quiénes tienen la categoría de confianza con el objeto de excluirlos de los beneficios de la Ley, así como lo establece el artículo 8° de la citada ley.

De ahí que, proponemos un análisis muy profundo del artículo 5° de la Ley de la materia a fin de determinar claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.

QUINTA. El artículo 8° de la Ley Burocrática, excluye a los trabajadores de confianza del régimen laboral burocrático, razón por la que éstos no gozan de los

beneficios que la Ley concede a los demás trabajadores.

Asimismo, consideramos que dicho precepto va en contra de lo establecido por la fracción XIV, del apartado "B", del artículo 123 Constitucional, la cual previene que disfrutarán de las medidas de protección al salario, esto es, atenta los derechos consagrados en nuestra Carta Magna.

De lo expuesto, podemos afirmar que los trabajadores de confianza al servicio del Estado están totalmente desprotegidos en sus derechos, al no contar con una legislación aplicable a ellos. Tomando en consideración lo anterior, resulta necesario derogar el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La urgencia de considerar esta medida es para que la Ley les reconozca la calidad de trabajador.

SEXTA. A los trabajadores de confianza al servicio del Estado les esta vedado, hasta el día de hoy, el derecho a la estabilidad en el empleo, si bien la permanencia de su cargo depende de la decisión arbitraria del jefe inmediato superior, existiendo o no causas que lo justifiquen y más aún, la Ley les priva el derecho de poder acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar a la dependencia por un despido injustificado y solicitar ante la misma su indemnización constitucional.

En tal virtud, proponemos el otorgamiento de la estabilidad en el empleo a determinados niveles de cargos de confianza, sobre todo a los trabajadores de confianza

subordinados. Esta estabilidad debe permitirles el derecho de demandar su reinstalación o su indemnización, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en caso de un cese injustificado. Por otro lado, los trabajadores de confianza de jerarquía superior deben carecer de inamovilidad, para los cuales procederá el pago de un bono de retiro o despido, no operable en casos de renuncia.

SEPTIMA. Al no contar con un ordenamiento jurídico aplicable a los trabajadores de confianza, éstos carecen de una protección legal, al respecto proponemos lo siguiente:

La inclusión de los trabajadores de confianza como sujetos de la Ley Burocrática, creando para tal fin, un apartado especial dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establecerá las disposiciones específicas para este género de trabajadores, participando de todos los derechos y obligaciones a que están sujetos los trabajadores de base, salvo lo expresamente preceptuado en la misma Ley.

Con la incorporación de los trabajadores de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se constituye un importante logro en la pretendida búsqueda de la igualdad de trato a los trabajadores de parte de las leyes.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México, 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y Laura Esther de la Garza Campos. Derecho Laboral Bancario. Porrúa. México, 1988.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Porrúa. México, 1981.
- BAILON VALDOVINOS, Rosalío. Legislación Laboral. Limusa. México, 1989.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T. III. Quinta edición. Palma. Buenos Aires, 1956.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial de Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. SISTA. México, 1994.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. El Juicio de Amparo Laboral. Cuarta edición. Pac. México, 1992.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1991.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...Fianza. Trillas. México, 1993.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. México, 1981.

DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1991.

DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Décima edición. Porrúa. México, 1985.

DUBLAN, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana expedidas desde la Independencia a la República. Imprenta de Comercio. Edición Oficial. México, 1900.

DUHALT KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica Jurídica. Ediciones INAP. México, 1977.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Novena edición. Tecnos. Madrid, 1989.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima tercera edición. Porrúa. México, 1994.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décima séptima edición. Porrúa. México, 1990.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993.

HARO BELCHEZ, Gerardo. El Derecho de la Función Pública. Ecasa. México, 1993.

MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. PAC. México, 1992.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1988.

PARRA PRADO, Manuel y Luis José Dorantes Segovia. Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. F. S. T. S. E. México, 1983.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano esta es tu Constitución. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1997.

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T.I Vol. I. México, 1967.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Décima quinta edición. Porrúa. México, 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1983. Décima segunda edición. Porrúa. México, 1983.

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

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nonagésima sexta edición. Porrúa. México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por Genaro D. Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero. Cuarta edición. Porrúa. México, 1992.

Ley Federal de Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Sexagésima segunda edición. Porrúa. México, 1990.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Urbina. Trigésima quinta edición. Porrúa. México, 1996.

Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán. Porrúa. México, 1986.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Rosalío Bailón Valdovinos. Sista. México, 1992.

OTRAS FUENTES

DIARIO DE DEBATES. Cámara de Diputados. 23 de diciembre de 1982.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV. Bibliográfica Omeba. Argentina, 1989.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Quinta edición. Porrúa. México, 1992.

