

919



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

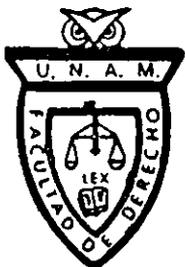
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE
LA SEGURIDAD SOCIAL

EL CESE DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA DEL
APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
CATALINA TORO BADILLO

ASESOR: LICENCIADO MOISES SABANERO HERNANDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

JULIO 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

- ***A mis padres***

***Como reconocimiento a
su infinito amor y ejemplo
de superación a lo largo de mi vida.***

- ***A mis hijos ERICK e IKER,***

por sus invaluable alegrías, fuente de

entusiasmo y optimismo.

- ***A mi esposo MARTÍN NÚÑEZ ESCÁRCEGA,***

por su gran amor, y el alentador asesoramiento

en el desarrollo de este trabajo y por la quietud que ha dado a mis

días.

- ***A mis hermanos,***

fortaleza de cariño y apoyo, siempre a mi lado,

en los momentos felices e inciertos.

**EL CESE DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA DEL APARTADO "B"
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

I N D I C E

Introducción.....1

CAPITULO 1

CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES

1.1	Derecho del Trabajo.....	5
1.2	Derecho Burocrático.....	7
1.3	Contrato Individual de Trabajo.....	9
1.4	Nombramiento.....	14
1.5	Relación de Trabajo.....	16
1.5.1	Relación de Trabajo Burocrático.....	18
1.5.2	Sujetos de la Relación Laboral.....	24
1.5.2.1	Patrón.....	25
1.4.2.2	Trabajador.....	29
1.5.2.3	Trabajador de confianza.....	32
1.6	Conclusión de la Relación Laboral.....	35
1.6.1	Terminación Laboral.....	37
1.6.2	Rescisión.....	37
1.6.3	Despido.....	41
1.6.4	Cese Laboral.....	45
1.7	Estabilidad en el Empleo.....	49

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES LABORALES

DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1	En el Mundo.....	57
2.1.1	En Roma.....	57
2.1.2	En la Edad Media.....	58

2.1.3	En Alemania.....	59
2.1.4	En España.....	60
2.1.5	En Francia.....	60
2.1.6	En Inglaterra.....	61
2.2	Antecedentes Nacionales.....	63
2.2.1	En la Colonia.....	63
2.2.2	México Independiente.....	64
2.2.3	Siglo XX.....	66
2.2.3.1	Estatutos de los Trabajadores Públicos.....	69
2.2.3.2	Estatuto de 1941.....	71
2.2.3.3	Origen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.....	71
2.2.3.4	Legislación del Trabajo Burocrático.....	73
2.2.3.5	Organización Internacional del Trabajo.....	76

CAPITULO 3

REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL CESE DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	83
3.1.1	En el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.....	85
3.1.2	En el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.....	90
3.2	En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	93
3.3	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	116

CAPITULO 4

CESE INJUSTIFICADO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

4.1	Cese Injustificado.....	126
4.2	Acciones en contra del Cese Laboral Burocrático.....	132
4.3	Procedimiento Laboral Burocrático.....	138
4.5	El Juicio de Amparo en Materia Laboral.....	148
 CONCLUSIONES		155
BIBLIOGRAFÍA		157

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

La presente tesis aborda un tema que ha pasado casi desapercibido dentro de la doctrina en materia de trabajo, no obstante constituir un grupo amplio en el mundo laboral. Se trata del cese injustificado del trabajador de confianza del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Dichos trabajadores se encuentran excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo y sin embargo son pocos los laboristas que se han dedicado a analizar quiénes son realmente los trabajadores de confianza o qué determina tal calidad. Es precisamente lo último precitado lo que nos indujo a la realización del presente trabajo, y de ahí que la investigación que desarrollaremos se le haya intitulado el cese del trabajador de confianza del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Para la elaboración de esta investigación hemos dividido a la misma en cuatro capítulos, el primero denominado conceptos jurídicos fundamentales, a través del cual se analiza de una forma somera las figuras legales del contrato individual y relación jurídica de trabajo burocrático, a los sujetos de esta relación, así como las diferentes formas de la conclusión de la relación laboral, el derecho a la estabilidad en el empleo, así como al trabajador de confianza, todo ello con la finalidad de establecer el campo sobre el cual va a girar nuestro objeto de estudio.

El segundo capítulo se dedica a los antecedentes históricos de las relaciones laborales de los servidores públicos, considerando que no obstante que desde épocas remotas, el Estado ha requerido, en todos los individuos que le prestan servicios, la regulación sistemática de las relaciones entre el Estado y sus servidores, tal situación se logró hasta nuestros días.

Para el estudio de este capítulo, hemos dividido al mismo en épocas de remota a la contemporánea, en antecedentes en Roma, Francia, Inglaterra, España y Alemania y particularmente nacionales, mismos que van de la época de la Colonia, México Independiente, época contemporánea y pasando del momento de esplendor en Roma, hasta el México del siglo XX.

Destaca de entre éstos, la época contemporánea, ya que en ella se crearon en nuestro país los estatutos de los trabajadores públicos, los cuales son el antecedente de la legislación burocrática.

El tercer capítulo se dedica en exclusiva a la reglamentación jurídica del caso del trabajador de confianza. Iniciamos por el estudio y comentario de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no obstante de no señalar nada en particular, si en cambio establece las garantías de protección al salario y la seguridad social que deben observarse cuando una persona presta un servicio personal y subordinado con la calidad de trabajador de confianza. Continuamos con el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, ya que dentro de éste se encuentra nuestro punto de estudio, en concreto en las fracciones IX y XIV. En seguida procedemos a analizar la

regulación de los trabajadores de confianza en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la cual como veremos, les otorga aunque de manera reducida, derecho a la estabilidad en el empleo.

Posteriormente entramos al estudio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamiento jurídico que regula las relaciones laborales que surgen entre los titulares de las dependencias e instituciones públicas y sus trabajadores y en el que equivocadamente el legislador laboral en materia burocrática, sólo entiende la relación de trabajo entre el titular de la dependencia y el personal de base a su servicio, dejando con ello en completo estado de indefensión al trabajador de confianza, ya que no se le considera como empleado al servicio del Estado, ni trabajador de la iniciativa privada. Para concluir este capítulo estudiamos a grandes rasgos los artículos 2º y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales disponen una serie de obligaciones que debe cumplir y observar el empleado público.

El cuarto y último capítulo intitulado "Cese injustificado del trabajador de confianza al servicio del Estado" tiene como finalidad, como su nombre lo indica, demostrar en qué casos un trabajador denominado como de confianza es despedido en forma injustificada, para lo cual hacemos un estudio de los criterios aplicados por los Tribunales Colegiados y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para valorar las pruebas ofrecidas por las partes en el juicio laboral para poder emitir un laudo a verdad sabida y buena fe guardada, como lo establece la ley de la materia. Este capítulo finaliza con

un análisis sobre el juicio de amparo en materia laboral para lo cual volvemos a retomar las cuestiones más relevantes del desarrollo de esta tesis, hasta llegar a la consideración particular sobre quiénes son realmente los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

De lo anterior, podemos concluir que tratándose de trabajadores de confianza, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta al titular de la dependencia, concluir el nexo laboral sólo cuando el empleado público de base incurre en una causa justificada prevista en la Ley, pero tratándose de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, el ordenamiento aludido faculta al titular de la dependencia a dar por concluida la relación de trabajo en forma unilateral y sin necesidad de que exista una causa, motivo o razón para separar o dar por terminados los efectos del nombramiento desempeñado por el empleado público de confianza; esto se debe esencialmente a que este tipo de trabajadores carecen de la estabilidad en el empleo por propia disposición expresa de la Carta Magna, con lo cual no estamos de acuerdo en virtud de que la calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, ya que es indispensable que las funciones reales desempeñadas coincidan con las previstas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPITULO I

CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES

1.1 Derecho del Trabajo.

El maestro Néstor de Buen Lozano señala en su libro Derecho del Trabajo que los primeros pasos en toda disciplina han de dirigirse, necesariamente a la determinación de su concepto. Así las cosas, iniciaremos por el significado de Derecho.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra Derecho proviene del latín *directum*, el cual deriva de *dirigere*, que significa enderezar, dirigir, encaminar. Asimismo proviene de *regere*, *rex*, *rectum*, que significa conducir, guiar, conducir rectamente bien. La palabra latina que corresponde a Derecho es *IUS* de antigua raíz indoairánica.

El Derecho es el conjunto de principios, preceptos y reglas a que estan sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil y a cuya observancia pueden ser obligados los individuos por la fuerza, por lo que con este antecedente, podemos conceptuar al Derecho del Trabajo como el conjunto de normas que se proponen realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital. Al respecto son múltiples y diversas las definiciones que en la doctrina se han formulado con respecto al Derecho del Trabajo. En nuestro país el Derecho del Trabajo, individual y colectivo se encuentra

constitucionalizado, pues lo reconoce y protege con ese rango, nuestra Carta Magna desde 1917.

En efecto, el Derecho del Trabajo es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el capital, precisando qué es, la justicia social y la fórmula para obtener el citado equilibrio entre los factores de la producción.

En la doctrina también se considera que el Derecho del Trabajo o lo que se conoce con ese nombre es un fenómeno social y con importantes implicaciones en todos los ámbitos de la vida del país.

El Derecho Mexicano del Trabajo no obstante su plena autonomía, se vincula en sus justas dimensiones, con otras ramas jurídicas como le ocurre a las demás disciplinas jurídicas que en una forma u otra se relacionan con diversos ordenamientos legales.

En primer término se relaciona con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la cual deriva, porque tiene su origen en el artículo 123, apartado "A". También se relaciona con el Derecho a la Seguridad Social, con el Derecho Civil y con el Derecho Mercantil entre otras.

Sin duda la importancia de esta disciplina radica entre otras razones, porque refleja la vida misma, la realidad, la cultura y el nivel de desarrollo del país.

1.2 Derecho Burocrático

En nuestro país, el Derecho del Trabajo, atendiendo a su carácter expansivo ha ido abarcando más modalidades de la prestación de servicios, razón por la que fue necesaria su división en dos apartados: El primero corresponde al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, el cual regula de manera general todo contrato de trabajo, y el segundo relativo al apartado "B" del mismo precepto legal, pues regula las relaciones de trabajo entre Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos Organismos Descentralizados, con los trabajadores a su servicio.

Sobre la división señalada, pensamos que mientras se respeten las características fundamentales del Derecho del Trabajo, como son la equidad, la justicia social y la irrenunciabilidad de los derechos laborales, no afecta, pero también es importante reconocer que esta división ha ocasionado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a algunos organismos descentraliza en virtud de el apartado "B" del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la fracción XXXI del apartado "A" del mismo precepto alude a dichos organismos descentralizados.

Durante mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de

reglamentación, lo cual ocasionaba un estado de total indefensión para las personas que prestaban sus servicios al Estado.

Atendiendo a su origen, la palabra burocracia proviene del francés "bureaucratie". Etimológicamente se integra del francés bureau que significa oficina, y del helenismo cratos, correspondiente a poder, término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

El término burocracia tiene diversas acepciones: "Se designa así, a una organización compleja, ya que aún en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo."¹

Consideramos que aún cuando el Derecho del Trabajo Burocrático es considerado como una rama autónoma del Derecho, con características propias, en realidad existe gran desconocimiento sobre esta rama particular. De las ideas anteriores, concluimos que el Derecho Burocrático es el conjunto de normas, principios e instituciones que tienen como objeto regular, proteger y dignificar los derechos de los trabajadores que se encuentran vinculados por una relación laboral

¹ CANTON Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª ed. Pac. México, 1991, Pág. 75

con los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos Organismos Descentralizados.

1.3 Contrato Individual de Trabajo

El contrato individual de trabajo es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario. Aunque este tipo de contrato de trabajo es una figura jurídica propia de la Ley Federal del Trabajo, consideramos necesario su análisis, en virtud de ser el acto jurídico que más se utiliza en la práctica para hacer nacer derechos y obligaciones entre los sujetos y porque guardando las distancias, se asemeja al nombramiento que utiliza la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para establecer el nexo contractual entre el Estado y los trabajadores que le prestan un servicio.

Si bien es cierto, que en la actualidad ya casi nadie de los juristas duda de la autonomía del Derecho del Trabajo, también lo es que hasta hoy los estudiosos en la materia no han unificado criterios en cuanto a la definición del contrato individual de trabajo.

Para corroborar basta con mencionar lo que establece al respecto el laborista Guillermo Cabanellas:

“Pocos contratos han merecido, en verdad, tantas y tan antagónicas definiciones como el de trabajo. La causa de las

divergencias procede de las distintas concepciones en torno a su naturaleza jurídica y a los factores de carácter social y económico que ejercen notable influencia en él.²

Partiendo de la premisa de que en general, se entiende por contrato, aquél acuerdo de voluntades que crea o transmite derechos y obligaciones, y si a su vez, se tienen identificadas las notas que distinguen al contrato laboral y su ejecución, como resulta serlo la prestación personal, la subordinación de quien presta el servicio respecto de quien lo recibe, obligándose esta última al pago de una retribución llamada salario, con estos elementos es factible definir el contrato de trabajo.

Sin embargo, esta desvinculación sólo fue momentánea, ya que los civilistas, sostenían que el convenio de trabajo era en realidad, un contrato de compraventa, degradando con ello al trabajador, pues estimaba que así como era factible comprar una cosa a cambio de dinero, también era posible comprar la energía de un trabajador a cambio de un salario.

El trabajo subordinado fue reglamentado durante mucho tiempo por el Derecho Civil, incluso se decía que el contrato de trabajo era un contrato de arrendamiento, argumentando los civilistas, que de la misma forma en que una persona alquilaba una casa a cambio de una

² CABANELLAS, Guillermo. Contrato de Trabajo. V. I Libreros, Argentina, 1963. Pág. 40

renta, así otro sujeto podía arrendar los servicios de un trabajador a cambio de un salario.

Correspondió al alemán Phelipe Lotman, desvincular el contrato de trabajo del de arrendamiento, argumentando que no era posible tal asimilación, ya que al terminarse el contrato de arrendamiento había que devolver la cosa arrendada, y en el contrato laboral no era posible, a su término, restituir al trabajador la energía y esfuerzo desempeñado. Inmediatamente surgieron objeciones por los juristas partidarios de la autonomía del contrato del trabajo, quienes argumentaron que la energía humana, por no ser tangible, no podía estar sujeta a las reglas del contrato de compraventa, por ende, resultaba indigno e incompatible con la naturaleza de la persona, al considerar que ésta pudiera ser equiparada a un objeto que se pudiera comprar o vender en el mercado; a lo cual sostuvo Carnelutti, que si bien es cierto que el ser humano no podía ser objeto del contrato de compraventa, que así como en realidad no se compraban las máquinas que generan la energía eléctrica, tampoco se compraba a la persona en sí misma, sino solamente la energía que ambas producían.

Ante estos razonamientos del maestro Carnelutti, el contrato laboral por mucho tiempo, volvió a quedar inmerso otra vez en el ámbito general del Derecho Civil, asimilado al contrato de compraventa, tesis con la que no estamos de acuerdo.

Las primeras conceptualizaciones legales del contrato de trabajo, las encontramos en países como Bélgica, Suiza, Holanda, Italia y Argentina, pero la que en su momento tuvo mayor aceptación fue la inspirada por los legisladores españoles, que salió a la luz el 21 de noviembre de 1931, y dispuso en su artículo primero:

“Cualquiera que sea su denominación aquél por virtud del cual una o varias personas se obligan a ejecutar una obra o a prestar un servicio a uno o a varios patrones, o a una persona jurídica de tal carácter bajo la dependencia de éstos, por remuneración, sea la que fuere la clase o forma de ella.”³

Por lo que toca al concepto de contrato individual de trabajo, a continuación se presenta la definición del maestro Mario de la Cueva: “Es aquel por el cual una persona, mediante el pago de la retribución correspondiente, subordina su fuerza de trabajo al servicio de los fines de la empresa.”⁴

Consideramos, sin duda, que esta definición reúne los elementos esenciales que caracterizan al contrato de trabajo. Por su parte, nuestra Ley Federal del Trabajo vigente, en su artículo 20, segundo párrafo, define al contrato individual de trabajo señalando que surte los mismos efectos que la relación de trabajo, en la siguiente forma:

³ Cit. Por Cabanellas, Guillermo. *Ibidem*. Pág. 50

⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, 8ª ed. Porrúa, México, 1982. Pág. 66

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

Nos adherimos a esta definición, pues como se puede advertir en su propio contenido, establece las bases necesarias de la figura de derecho que se pretende normar, las cuales son suficientes para determinar si en el caso de presentarse alguna modalidad de la relación de trabajo, tiene cabida la aplicación de las normas protectoras del Derecho del Trabajo. En realidad, la relación de trabajo no debe entenderse como excluyente de la idea contractual, sólo que la relación de trabajo puede derivar de un acto jurídico distinto, pero no que no derive de un negocio jurídico.

A continuación nos avocaremos al análisis conceptual del nombramiento, que constituye la forma bajo la cual deben prestar sus servicios los trabajadores del gobierno, haciendo la observación para el tema en estudio, que la calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento, sino las funciones reales desempeñadas, tema sobre el cual gira nuestra tesis y en la cual sostenemos que la calidad de confianza de un puesto la determina las funciones realizadas y no el nombramiento.

1.4 Nombramiento

Es el medio por el cual se establece el nexo contractual entre el Estado y sus trabajadores. Aunque esta figura legal pareciera ser un contrato individual de trabajo, estimamos que no es tal, ya que en este último, existe un acuerdo de voluntades, es decir, la estipulación de derechos y obligaciones de los sujetos, en cambio en el nombramiento no hay acuerdo de voluntades, toda vez que las condiciones de la prestación del servicio, son fijadas de manera unilateral por la dependencia de gobierno sin tomar en cuenta al trabajador.

Corroboramos lo anterior, lo expuesto por el doctrinario Andrés Serra Rojas, al establecer: "El nombramiento es un acto administrativo por medio del cual, el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación."⁵

En efecto, la Legislación Burocrática no define al nombramiento, sólo se concreta a establecer en el artículo 15 los requisitos que deberá contener, los cuales se enumeran a continuación:

" Los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. 15ª ed. Porrúa, México 1992, p. 386

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

Del contenido de este precepto se advierte que el nombramiento no es un contrato, ya que en ninguna de sus seis fracciones se establece la intervención del trabajador, e incluso, que deba llevar su firma, misma que es indispensable para la existencia de un contrato, independientemente de la denominación que se le de, deber existir el acuerdo de voluntades entre el prestador del servicio personal y quien lo recibe.

El nombramiento, de acuerdo a la Ley Federal Burocrática, es el instrumento legal, bajo el cual los trabajadores al servicio del Estado deben prestar sus servicios, según el artículo 12, que a la letra dice:

“Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o

por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”

En términos de lo estipulado, se infiere que el legislador de la Ley Burocrática es partidario de la corriente contractualista, al determinar que el servidor público prestará sus servicios en virtud del nombramiento expedido a su favor por el funcionario facultado por ello.

Creemos que no es acertada esta disposición, ya que en el nombramiento al igual que lo que sucede con el contrato de trabajo, puede ser que se haya expedido o celebrado, pero que los efectos jurídicos no se produzcan por falta de la prestación del servicio, o bien, que no se haya otorgado nombramiento alguno al trabajador del Estado, y no por ello deja de ser empleado al servicio de éste, máxime cuando ejecuta el trabajo en forma subordinada, determinándose que es la prestación efectiva del servicio la que hace nacer la reciprocidad de derechos y obligaciones, lo que no es otra cosa que la relación de trabajo.

1.5 Relación de Trabajo

La relación de trabajo puede nacer de un contrato, es decir de un acuerdo de voluntades, o puede tener otro origen, en virtud de que el acto generador de la relación no puede ser considerado contractual, precisando que es suficiente que se produzca materialmente la

prestación del servicio para que nazca la relación de trabajo. De conformidad con lo que establece el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, por relación de trabajo deberá entenderse la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

En estos términos, la relación de trabajo tiene como elemento distintivo la subordinación jurídica entre patrón y trabajador, en virtud de la cual el primero se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del trabajo del segundo, quien a su vez tiene la obligación correlativa de acatar al patrón. En el artículo 21 del mismo ordenamiento dispone "se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe". La intención del precepto es clara, se trata de conceder a quien presta un servicio personal una ventaja: salvo que el patrón demuestre lo contrario, toda prestación de servicio será laboral.

Del análisis de estos preceptos podemos concluir que la subordinación es el elemento esencial de la relación de trabajo, elemento distintivo del contrato laboral con otros contratos de prestación de servicios profesionales.

En el segundo párrafo del referido artículo 20 se establece lo siguiente: "contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a

prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario". De este precepto podemos desprender la siguiente conclusión: que no importa el nombre que las partes le den al contrato que celebren, éste será contrato de trabajo (en lugar de contrato de comisión mercantil o de servicios profesionales), si de todas maneras se producen, por un lado, la prestación del servicio personal subordinado y, por la otra, la de pagar un salario (aunque se le denomine comisión u honorario).

1.5.1 Relación de Trabajo Burocrático.

Hemos denominado a este punto de esa manera, en virtud del campo donde se desarrolla al objeto de nuestro estudio, empero no significa que concibamos la existencia de varias relaciones de trabajo, ya que ésta es solo una, por lo que primero estudiaremos la relación de trabajo de manera general y luego aplicada al régimen del Derecho Burocrático

Nuestra legislación laboral vigente, y en particular la Ley Federal del Trabajo, al referirse a la conceptualización del contrato individual de trabajo y al de la relación laboral, lo hace de una manera análoga, siendo que ambas instituciones jurídicas son complementarias, más que iguales, independientes o contrarias. Siendo en este caso concreto, el contrato el acto y su ejecución la relación de trabajo, la que en última

instancia provocará a favor del trabajador la protección de todo el ordenamiento laboral positivo.

La teoría de la llamada relación laboral fue iniciada a principios de este siglo, por la doctrina alemana. A. Lotmar, se le adjudica el mérito de haberla esbozado antes que cualquier otro, dentro del marco contractual. Establecía este autor, que por el simple ingreso del empleado a la empresa se le aplicaba un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos. Esta teoría fue adoptada en nuestro país hasta 1970, como una institución relativamente novedosa en el mundo laboral, ya que durante mucho tiempo, se concibió la idea de la necesaria existencia de un acuerdo de voluntades entre trabajador y patrón, lo que provocaba en la vida práctica, que muchas personas que prestaban sus servicios a otras, se encontraran fuera del amparo de la ley por no contar con los elementos para probar la existencia de la relación de trabajo y quedaban, como consecuencia, fuera de la protección del Derecho del Trabajo.

Cuando la corriente relacionista estuvo en su apogeo, sus simpatizantes decían que el contrato de trabajo era el menos contrato de todos los contratos, e incluso algunos de ellos vaticinaban la desaparición de él dentro de los ordenamientos jurídicos laborales; tal es el caso sostenido a este respecto, por el jurista argentino Alfredo J. Ruprechet, quien señalaba:

“La tan conocida crisis del contrato de trabajo en base a la pérdida de la autonomía de la voluntad de las partes para realizar un convenio de esta naturaleza y ajustarlo a sus recíprocas prestaciones es hoy una verdad indiscutida. Entiendo que en un futuro no muy lejano el convenio de trabajo de nuestro código y como expresión sinalagmática será pieza de museo.”⁶

Desde entonces, hasta la fecha, mucho dio a escribir la corriente de la relación de trabajo con razonamientos que denotaban evidente novedad en el orden jurídico, pero quedó establecido con el transcurso del tiempo, que en toda relación de trabajo, con el hecho de la incorporación del empleado a la empresa había una manifestación de voluntad, un acuerdo de voluntades implícito.

Por su parte, el maestro Mario de la Cueva, en su obra titulada El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, establece en apoyo a lo anterior:

“El contrato individual de trabajo sigue siendo la institución fundamental de la rama jurídica que nos ocupa por la razón evidente de que es la que determina la aplicación del Derecho del Trabajo; las categorías de trabajador o patrono sólo pueden entenderse en función de él.”⁷

⁶ RUPRECHET, Alfredo J. Contrato de Trabajo Libreros. Argentina, 1960. Pág. 1

⁷ DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo 89°. ED. Porrúa, México, 1982 Pág. 1

La palabra relación, proviene de la voz latina *relatio*, que significa conexión de una cosa con otra; correspondencia o enlace entre dos cosas. Cabe señalar que la locución relación de trabajo, significa la vinculación necesaria e inevitable que se establece entre quien presta un servicio personal y la persona a quien, como patrono, se presta dicho servicio. Surge de lo anterior, que de todo contrato de trabajo debe derivar normalmente una relación de trabajo; la que se produce en todos aquellos casos en que el convenio laboral es llevado a ejecución.

La relación laboral, en sentido amplio no requiere de mayores explicaciones. Según la definición tradicional, los actos jurídicos son los que tienen por efecto, crear, modificar, transferir y extinguir una relación jurídica. Luego entonces, el vínculo que nace de la estipulación del contrato laboral, puede denominarse relación de trabajo, así como se llama relación social a la que surge del contrato de sociedad y relación de cuenta corriente a la que deriva del respectivo.

Desde el punto de vista de la doctrina, se concibe a la relación de trabajo como señala nuestro autor en comentario: "La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al

trabajador un estatuto objetivo, integrado en principios, instituciones y normas de la Declaración de los Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias.”⁸

Por lo que se refiere a la Legislación de los Trabajadores del Estado, no define ni se ocupa de la relación de trabajo, únicamente nos indica como se establece esta relación, al disponer en el artículo 2º :

“Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica del 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”

De la transcripción anterior se infiere que los sujetos de la relación laboral burocrática, son el Titular de la Dependencia de Gobierno y los trabajadores de base a su servicio, excluyendo con ello, a los empleados de confianza, no obstante que éstos le prestan también un servicio personal subordinado, pues es la prestación del servicio lo que determina la relación de trabajo y el carácter del trabajador, siendo el nombramiento el instrumento bajo el cual se formaliza el vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, en términos del artículo anterior.

⁸ Ibidem. Pág. 185

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado se identifica con la de los trabajadores privados, sólo que adaptada a la modalidad del empleo público, esta similitud es, la existencia de dos sujetos, uno que recibe el servicio llamado titular de la dependencia o patrón, y otro lo es el trabajador, que a cambio de sus servicios subordinados recibe un sueldo.

Lo anterior se infiere de lo dispuesto en el comentado artículo segundo y del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, párrafo segundo el cual establece:

“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”

Es importante destacar que en la relación de trabajo burocrática, ésta se entiende establecida entre el titular de la dependencia de gobierno y el trabajador que le prestaba el servicio personal subordinado, por lo que no cabe que en el juicio laboral se pueda tener como demandados a los jefes inmediatos o superiores del trabajador que son los que generalmente concluyen la relación de trabajo, ni a la institución misma, sino al titular de la dependencia de gobierno, al ser el único responsable de la fuente de trabajo.

1.5.2 Sujetos de la Relación Laboral

Como ya hemos señalado, para que exista la relación laboral se requieren dos sujetos: el trabajador y el patrón, ya que tomando en cuenta que la relación laboral consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario, se requiere, obviamente, de la intervención de dos sujetos. Son sujetos de la relación laboral los que intervienen en ella, luego entonces, partiendo de la conceptualización de la relación de trabajo que establece la Ley Federal del Trabajo vigente, en el referido artículo 20, párrafo segundo, el cual hace referencia a cuatro nociones: La primera se refiere a dos personas, patrono y trabajador, la segunda a la prestación de trabajo, la tercera a la subordinación del servicio y la cuarta que se refiere al salario.

La doctrina suele clasificar estos elementos de la relación laboral en dos grupos: subjetivos y objetivos, el primer grupo se compone por el trabajador y el patrón y el segundo por la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario. Si no existen estos elementos, no puede darse la relación de laboral.

A continuación desarrollaremos el tema precisamente sobre la parte que recibe los servicios personales del trabajador y tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, quien tiene la calidad de patrón, es precisamente el titular de la dependencia de gobierno.

1.5.2.1 Patrón

Patrón es la persona física o moral que recibe los servicios del trabajador. También se le denomina acreedor de trabajo, empleador, principal, dador de trabajo, dador de empleo o empresario entre otros, lo cual se presenta tanto en la doctrina, como en la legislación nacional. Como podemos apreciar, al igual que sucede con la terminología del trabajador, la expresión patrón, no es la única con la que se identifica a este sujeto del vínculo laboral.

De los términos anteriores de quien recibe los servicios del trabajador, se han elegido los de patrón y empresario porque presentan menos objeciones técnicas y por ser los más usuales; sin embargo, es oportuno aclarar, que ello es dentro del campo de la iniciativa privada, porque en el ámbito de la relación jurídica burocrática, a la persona que recibe los servicios del empleado se le identifica con el nombre de titular de la dependencia o funcionario público, tal como lo establece la ley burocrática.

Dentro de los doctrinarios que se han preocupado por estudiar a los sujetos de la relación de trabajo de las dependencias de gobierno, encontramos al Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero, el cual cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que establece que por funcionario público debemos entender: "Aquél que

cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad."⁹

En tanto que por empleado público, señala que es: "Aquél que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley."¹⁰

Creemos importante hacer notar, que aunque efectivamente, el funcionario de la dependencia que recibe directamente los servicios del trabajador o empleado público, no es a él a quien beneficia el servicio prestado, sino a la sociedad, y de manera indirecta al Estado, ya que el funcionario público es designado con determinado carácter o cargo para lograr los fines del ente estatal, lo que también explica por qué el funcionario público titular de la dependencia, tiene a su vez como patrón al Estado, en virtud de que le presta un servicio subordinado a través de una serie de disposiciones y facultades legales preestablecidas. Dentro de la Legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se encuentra un concepto del sujeto que recibe los servicios del trabajador, en cambio la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria conceptualiza que se entiende por patrón en la forma que a continuación señalamos:

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México, 1995. Pág. 105

¹⁰ Idem.

“patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”. De este concepto concebimos al patrón como la persona física o moral que utiliza por su cuenta los servicios de otra persona, lícitos, en forma personal y subordinada mediante una retribución.

A la definición legislativa de patrón, se le ha objetado en el sentido de que es muy corta e incompleta, sin embargo, sus opositores pierden de vista que este concepto está concadenado con los otros elementos que integran la relación laboral. Sobre esta falsa apreciación, señala el laborista mexicano José Dávalos lo siguiente: “Se objeta a la definición anterior por ser demasiado reducida, pues en ella no se contemplan los elementos de subordinación y retribución. Sin embargo, por lo que hace a la subordinación, es innecesario incluirla, ya que es un dato que va referido al trabajador y no al patrón y por lo que hace al segundo elemento, o sea la remuneración, ya se indicó anteriormente que no representa un elemento de existencia de la relación laboral, sino tan solo es su natural consecuencia.”¹¹

De acuerdo a lo que establecen las leyes reglamentarias de los Apartados “A” y “B”, del artículo 123 Constitucional, en relación a la figura del patrón, éste puede ser tanto una persona física como una

¹¹ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. I. 2ª ed. Porrúa. México, 1988. Pág. 98

moral, tal es el caso de una Sociedad Anónima, una Secretaría de Estado o un Organismo descentralizado.

Atendiendo a nuestro tema de estudio, se considera que el Estado Mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial, o bien, para la realización de sus propios fines políticos. En caso de un conflicto laboral burocrático al titular de la dependencia, no obstante su investidura de autoridad administrativa, o de otra naturaleza, se le considera como particular.

De acuerdo con estas ideas, el laborista Alberto Trueba Urbina, indica: "Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte de un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos de los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón."¹²

No obstante que por mucho tiempo se conservó la idea de que las relaciones entre el empleado público y el órgano del Estado no podrían ser objeto de reglamentación, y de que los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la

¹² TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. "Teoría integral", Porrúa. México, 1981. p. 536

función pública, así como los nexos que unen al servicio público y al gobierno, considerando que son éstos distintos a los del obrero con el empresario, puesto que es innegable que los fines son diversos, siendo que en el primer caso se persigue el interés público y en el segundo se tiene un interés de lucro.

Sin embargo, consideramos que hoy en día es incuestionable que los empleados públicos prestan un servicio personal subordinado a las dependencias del gobierno, así como están sujetos a un horario y a una serie de derechos y obligaciones por la Ley Burocrática, constituyendo, por lo tanto, una relación jurídico-laboral con sustento en el Estado.

1.5.2.2 Trabajador

Consideramos que es indudable que el trabajador es la parte clave del Derecho del Trabajo, pues de su existencia y en relación a otras condiciones de ley, dependerá, sin excepción la aplicación de sus normas. Trabajador, en el sentido del moderno Derecho Laboral, es según la doctrina dominante, la persona que está obligada a trabajar al servicio de otro, con motivo de un contrato privado o de una relación jurídica laboral. Al trabajador también se le denomina obrero, operario, asalariado, empleado o laborioso, pero la conceptualización que ha tenido mayor acogida, tanto en la doctrina como en la legislación, es el de trabajador, a tal grado que puede considerarse el género y las otras expresiones las especies.

Tanto la Ley Federal del Trabajo, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, definen que se entiende por trabajador, estipulando el primer ordenamiento en su artículo 8º que: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica por cada profesión u oficio."

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3º conceptualiza al sujeto del vínculo laboral que presta sus servicios subordinados de la siguiente forma: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

Como se puede advertir en la definición anterior, se omitió señalar el elemento esencial que identifica a la relación jurídica laboral, es decir, la subordinación, sin embargo no es exacto pensar que en el trabajo burocrático no exista el elemento de la subordinación, ya que si bien es cierto, que en los artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se menciona expresamente ese elemento, tal característica la encontramos regulada en el artículo 44 del citado ordenamiento al establecer en su primera fracción:

"Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos". Por lo tanto, aunque no se especifique la subordinación, ésta es parte de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado.

Por otro lado, acorde a lo ordenado en el artículo 3º de la legislación en la materia, para ser trabajador del Estado, se requiere que se le haya expedido nombramiento o figure en la lista de raya de los trabajadores temporales, disposición que no compartimos al considerarla incorrecta, pues sucede con mucha frecuencia que los burócratas no siempre reciben su nombramiento, o bien están realizando funciones distintas a las inherentes al nombramiento asignado, y no por ello, ya no son trabajadores al servicio del Estado. Por lo tanto no hay que perder de vista que es la prestación efectiva del servicio y de manera subordinada la que permite exigir a ambos sujetos del vínculo de trabajo, los derechos y obligaciones tutelados por el derecho laboral.

De las definiciones legales transcritas sobre el trabajador, se desprenden cuatro notas indispensables para que la prestación ejecutada por el trabajador sea regulada por la disciplina del trabajo.

La primera se trata de que el trabajador, a diferencia del patrón, siempre será una persona física. La segunda y tercera características, consecuencias de la anterior, consisten por un lado, en que el trabajador persona física, pueda prestar sus servicios a otra persona física o moral; y por otra parte, que el servicio debe llevarlo a cabo por sí mismo. Por último, la cuarta nota se refiere a que esa prestación debe ejecutarla de manera subordinada, situación esencial que identifica la relación laboral.

1.5.2.3 Trabajador de Confianza

Antes de concluir el punto que nos ocupa, es importante que dentro del mismo establezcamos, aunque sea de manera breve, qué debemos entender por trabajador de confianza al servicio del Estado, la anterior por razones importantes: la primera porque sobre este tipo de trabajadores gira nuestra investigación, y por otra parte, porque su estudio se desarrollará en detalle en el capítulo tercero de esta tesis.

Vale la pena resaltar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4º, divide en dos grandes grupos a los empleados públicos al disponer : “Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”

Por su parte el artículo 5º del ordenamiento citado, no establece propiamente qué se entiende por trabajador de confianza, sólo nos

remite a una clasificación de funciones, las cuales considera el legislador burocrático, para determinar qué cargos o puestos de los desempeñados por los trabajadores del Estado, tienen la calidad de confianza, esto es, son las funciones las que determinan si estamos en presencia de un empleado público de base o de confianza, por ende, aunque los servidores o empleados públicos tengan la calidad de confianza, no por ello dejan de ser trabajadores y mucho menos determinara si es confianza y por lo tanto excluido de la legislación burocrática.

Desde el punto de vista gramatical, confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización, de la misma manera que el sujeto principal, es decir, que ejerza funciones directivas o administrativas en nombre del patrón, y que por su carácter legal, substituya éste a quien represente.

Para adquirir la confianza se requiere la realización de varios hechos de parte de un individuo que engendre necesariamente, en el ánimo de otra, la idea de confiar, siendo necesario un proceso psicológico en su mente que lo lleve a depositar esa confianza en determinada persona. De igual modo que la confianza se adquiere, puede perderse debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los hechos ejecutados por el individuo en el cual se

depositó la confianza, sean lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de otra índole.

La categoría de confianza en el régimen laboral burocrático, proviene única y exclusivamente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y no del nombramiento, cargo o puesto que ostente el servidor o empleado público, esto es, un trabajador de confianza tendrá ese carácter cuando las funciones que desarrolle se encuentren señaladas en el artículo 5º de la Ley Burocrática, tal y como lo dispone al particular la siguiente Tesis de Jurisprudencia que indica:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL ESTADO. DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE. La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina, por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5º de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guarden las condiciones ahí precisadas.”¹³

Definitivamente, consideramos que como lo establece la jurisprudencia anterior, son las funciones las que determinan la calidad de confianza de un trabajador y no el nombramiento.

¹³ GACETA NÚMERO 86-2. Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice 1995. T. V. Tesis 966. Pág. 672

1.6 Conclusión de la Relación Laboral

El tema que en seguida desarrollaremos, relativo a la terminación o conclusión de la relación de trabajo, continúa siendo hasta nuestros días, uno de los más polémicos, ya que ni la doctrina ni la legislación positiva han encontrado el término adecuado que represente al conjunto de causas que ponen fin al vínculo laboral, siendo que esta conclusión produce diferentes efectos.

Es muy importante tomar en cuenta que en el léxico jurídico se usa indistintamente, la terminología de rescisión, terminación, extinción, resolución, disolución, y aún más, las de despido y renuncia o retiro, en cuanto que todas estas locuciones expresan finalización de algo, pero dentro de la ciencia jurídica, cuando ésta se aplica a la práctica el tecnicismo legal debe imperar, en virtud de que cada término implica y produce efectos distintos.

A continuación nos ocuparemos de las expresiones que se utilizan en forma común en la doctrina y la legislación laboral, en torno al punto de que se trata; las cuales son: la terminación laboral, la rescisión de trabajo, cese laboral y por último despido del trabajador y es particularmente el cese laboral y sus consecuencias el motivo del desarrollo de la presente tesis.

1.6.1 Terminación Laboral

Esta institución jurídica es una forma de concluir la relación laboral sin responsabilidad de cualquiera de las partes, lleva implícito el acuerdo de ambas partes. Sin embargo, en caso de no demostrarse solo una de las causales de terminación, la misma produce los efectos de un despido injustificado.

No debemos confundir la terminación con la rescisión de la relación de trabajo, ya que ésta última es otra figura laboral, otra forma de concluir, extinguir o finiquitar el nexo laboral, y por lo tanto origina diferentes efectos, misma que analizaremos durante el desarrollo de esta tesis.

Existen dos diferencias básicas entre la rescisión y la terminación; la primera se da de manera unilateral, mientras que la terminación se efectúa en forma bilateral. La segunda discordancia estriba en que en tanto la rescisión se origina por culpa grave y culposa de cualquiera de los sujetos principales, la terminación por lo contrario, puede derivar del consentimiento de las partes o por causas ajenas o externas a esa voluntad.

Hay varias definiciones sobre la terminación de la relación laboral, como las siguientes: Señala Jorge Carpizo "Es la extinción de

relaciones de trabajo por recíproco concenso de las partes o por una imposibilidad superveniente ajena a su voluntad.”¹⁴

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva define esta figura como: “La disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independientemente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible su continuación.”¹⁵

Creemos que las definiciones señaladas con antelación, carecen del apoyo legal, ya que si bien es cierto, que indican las características identificables de la figura conceptualizada, deben ampararse en el ordenamiento jurídico, máxime cuando éste la regula, como sucede con la legislación, la cual no sólo reglamenta la terminación, sino que también marca la diferencia entre las causas de terminación individual y colectiva.

1.6.2 Rescisión

Esta figura jurídica es la que utiliza nuestra Ley Federal del Trabajo, para referirse a la conclusión permitida y unilateral que puede hacer valer cualquiera de los sujetos de la relación laboral, cuando ocurra alguno de los supuestos que marca la ley.

¹⁴ CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. T. VIII. Porrúa, México, 1985. Pág. 34

¹⁵ DE LA CUEVA, Mario. T.I. Op. Cit. Pág. 240

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla expresamente a la figura jurídica de la rescisión laboral, sin embargo, en su artículo 46 prevé a la figura jurídica denominada cese, y en la fracción V del artículo en cita establece motivos análogos a los estimados por la Ley Federal del Trabajo en el artículo 47, como causales de la rescisión laboral, pues en el primer artículo mencionado incluye bajo el vocablo de cese, a la rescisión, terminación e incluso a la renuncia como formas de finalizar el nombramiento o cargo de los empleados públicos de base, sin responsabilidad para el titular de la dependencia de gobierno.

Por cuanto hace a lo que se debe entender por rescisión de la relación laboral, la Ley Federal del Trabajo es omisa al respecto, puesto que sólo establece de manera enunciativa y no limitativa, las causas, efectos y derechos por las que válidamente el patrón y el trabajador pueden dar por concluida la rescisión de trabajo.

En cambio dentro de la doctrina encontramos varias definiciones sobre rescisión, la cual define el laborista Miguel Borrell Navarro, como:

“El derecho que le asiste a los dos sujetos de la relación laboral para dar por concluida la relación de trabajo, cuando ocurra alguno de los

supuestos que señala la Ley, derecho que puede o no ejercer y cuyo ejercicio es diverso según se trate del patrón o del trabajador.”¹⁶

Para el Jurisconsulto Jorge Carpizo Mc Gregor, la rescisión laboral es: “La disolución de las relaciones de trabajo por uno de los sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro.”¹⁷

Consideramos que esta definición aunque es acertada, no es completa, es decir, le faltó señalar que el incumplimiento se debe adecuar a la norma hipotética prevista por el legislador, puesto que ni el trabajador o el patrón podrán invocar como válida cualquier causa para dar por terminada, sin responsabilidad, la relación laboral, ya que es necesario que el motivo de rescisión esté determinado en la ley. Corrobora lo anterior el concepto del maestro Cabanellas, al señalar: “La rescisión de los contratos, es la facultad de dejarlos sin efectos, en virtud del precepto legal que a ello autoriza, o según la cláusula estipulada por las partes.”

En efecto, la rescisión es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación laboral en caso de que el otro incurriera en una falta grave de

¹⁶ BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 4ª ED. Sista. México, 1994. Pág. 315

¹⁷ CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. T. VIII, Porrúa. México, 1985. Pág. 34

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. VII. 21ª. Ed. Heliasta. Argentina, 1989. Pág. 177

sus obligaciones, desafortunadamente es un derecho desaprovechado por el patrón y el trabajador; por lo que toca al primero de los sujetos, aunque el trabajador haya incurrido en causal de rescisión, el patrón por lo regular no cumple con la formalidad de la ley de darle aviso al trabajador por escrito de la determinación de rescindirle su contrato o relación de trabajo, debiendo ir acompañada del acto material del despido, de la separación física del trabajador del servicio o trabajo que prestaba, del cese de sus funciones, de lo contrario, la rescisión no se tiene legalmente por hecha, lo que deviene en un despido injustificado. Por lo que hace al trabajador, su necesidad de empleo lo hace ser tolerante de las arbitrariedades del patrón.

Al respecto, el laborista Miguel Borrell Navarro dice: "Judicialmente, la rescisión debe considerarse como la decisión unilateral de dar por concluida una relación de trabajo efectuada por causas o hechos sobrevinientes a la celebración de la misma, es decir para que proceda la rescisión por causa justificada tiene que existir una causa o motivo que pueda justificarse y deberá ser una o varias de las que expresamente señala la ley."¹⁹

Este criterio confirma que para que proceda la rescisión por causa justificada, obligatoriamente tiene que existir un motivo

¹⁹ BORRELL NAVARRO, Miguel. Op. Cit. Pág. 316

que pueda justificarse, de los expresamente señalados en la ley, de lo contrario, se configura otra institución jurídica denominada despido, el cual analizaremos en seguida.

1.6.3 Despido

La figura jurídica del despido no se encuentra regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que dicha figura es propia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulada por la Ley Federal del Trabajo. El despido es la figura con la cual se establece la conclusión injustificada de la relación de trabajo por parte del patrón, situación que puede presentarse tanto en la rescisión, terminación e incluso en la renuncia laboral, puesto que no basta invocar alguna causa legal de las establecidas por la ley para la figura jurídica aludida, para tener por justificada la conclusión del vínculo laboral, siendo menester que el patrón pruebe en el juicio la causa de la rescisión o terminación del nexo laboral, ello en términos de los dispuesto en los artículos 47, último párrafo, 48 y 55 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De lo contrario se deja al trabajador en posibilidad de demandar ante las autoridades del trabajo la reinstalación. Desde el punto de vista de la doctrina laboral, se entiende por despido: "El acto unilateral del patrón mediante el que le

comunica al trabajador que le extingue o da por concluida la relación o contrato individual de trabajo existente entre ellos, por lo que no podrá continuar prestando sus servicios a la empresa. El despido puede tener o no, una causa legal o justa.”²⁰

Otra definición que nos parece muy explícita y concreta, es la del maestro Mario de la Cueva, el cual establece que se entiende por despido: “El acto por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia, queda separado del trabajo.”²¹

De acuerdo a las definiciones transcritas, el despido puede ser justificado o injustificado, lo cual dependerá de que el patrón acredite en el juicio que la relación laboral concluyó conforme a derecho, ya que de no ser así, será entendido como un despido injustificado.

El despido lo podemos concebir a la par con la figura jurídica del retiro, establecido por la Ley Federal del Trabajo en beneficio del trabajador como una de las especies de la rescisión laboral, esto es, cuando el patrón ejerce el derecho de rescisión, se está en presencia de un despido, mismo que puede ser justificado o injustificado. Cuando es el trabajador quien dispone de ese derecho, se habla de retiro, de

²⁰ Ibidem. Pag. 318

²¹ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 251

conformidad con lo establecido en los artículos 47 primer párrafo y 56, de la Ley Federal del Trabajo.

Para que el despido tenga todos los efectos legales pertinentes, es necesario el reconocimiento por el Tribunal Laboral o las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mediante el laudo correspondiente de que fue debidamente sustentado en alguna de las causales de rescisión que expresamente señala la legislación del trabajo.

De igual forma se establecen ciertas formalidades del despido, tal y como lo establece el laborista Mario de la Cueva: "Por una parte, la existencia de una constancia auténtica del despido; y por otra parte, que el trabajador tenga conocimiento de la causa o causas que podrá aducir el patrono para justificarlo, lo cual además, le permitirá preparar su contrademanda."²²

En este caso se refiere a la obligatoriedad del patrón de dar aviso al trabajador de manera escrita la fecha y motivos de la rescisión del nexo laboral, ya que en principio, y en atención a la estabilidad del empleado en su trabajo, la relación laboral sólo puede disolverse cuando una de las partes incurre en alguna de las causales de rescisión señaladas en la ley laboral por la voluntad o determinación del trabajador, o bien por mutuo consentimiento de los sujetos del vínculo

²² DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 251

de trabajo.

En este sentido, la Ley Federal del Trabajo resulta más proteccionista de los trabajadores que tutela, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en ninguno de sus artículos establece que la falta del aviso del cese o terminación de los efectos del nombramiento o de la designación del puesto o cargo de los trabajadores de base del Estado, se considerará como un despido injustificado, tal y como lo establece el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en beneficio de los trabajadores de la iniciativa privada, de lo que se deduce que el sistema adoptado por la Ley Federal del Trabajo, así como por la Legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación a las causales de despido, tratándose del trabajador de la iniciativa privada, y así del cese respecto del empleado público, es distinto, ya que la primera ley mencionada se basa, por una parte, en la enumeración enunciativa de las causas más comunes fijadas en las primeras catorce fracciones del artículo 47 de dicha Ley.

Por otra parte, en la posibilidad de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a su juicio resuelvan casuísticamente las situaciones análogas que se susciten y que resulten igualmente graves a las previstas en la Ley, en tanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sigue un sistema de causas de cese del empleado público, enunciativo y limitativo a los diez casos

previstos exclusivamente en el artículo 46 fracción V, por lo tanto el titular de la dependencia no podrá oponer como defensa, en caso de un conflicto laboral, una causal distinta a las enumeradas en la ley en la materia, con lo que estamos totalmente de acuerdo, para evitar posibles arbitrariedades y despidos sin motivo alguno.

En caso de que resultara injustificada la acción de despido, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reglamentaria del artículo 123, apartado "A" de la Ley Suprema, el trabajador afectado podrá solicitar de manera indistinta la reinstalación o indemnización constitucional, y aunado a esto, los salarios vencidos y demás prestaciones a las que tuviera derecho, como prima vacacional, aguinaldo, tiempo extraordinario. Estas prestaciones también proceden cuando el trabajador se haya retirado de manera justificable por causas imputables al patrón.

A continuación entraremos al estudio de otra forma de terminar la relación de trabajo comúnmente utilizada por las dependencias de gobierno.

1.6.4 Cese Laboral

La figura jurídica del cese laboral pertenece al Derecho Burocrático, la cual se encuentra regulada en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al establecer:

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

De acuerdo a la transcripción anterior, la Legislación Burocrática utiliza el término cesar como sinónimo de rescisión, el cual se trata de un derecho que les otorga a los titulares de las dependencias de gobierno para que válidamente y siempre que se configure la hipótesis normativa establecida por la Ley, pueda ser concluido el nombramiento expedido o cargo del empleado al servicio del Estado, y es en este sentido, aunque el cese se asemeja a la figura jurídica del despido que utiliza la Ley Federal del Trabajo, sin embargo desde la óptica jurídica del Derecho Burocrático, no es correcto utilizar el vocablo despido en el ámbito de los conflictos de los empleados públicos, a pesar de que ello se encuentra muy arraigado en los litigantes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje e incluso en los Tribunales Colegiados de Trabajo, ya que al respecto, la Ley Burocrática establece la figura legal de la separación, la cual, al igual que el despido puede ser justificada o injustificada, de conformidad a lo establecido en el artículo 43, fracción III, del último ordenamiento invocado en el cual establece:

“Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

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

Sobre esta figura jurídica del cese laboral, es importante señalar que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece definición alguna, únicamente se limita a enumerar las causas por las que puede ser cesado un trabajador sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, en términos del artículo 46 fracción V de dicho ordenamiento; esta omisión en la conceptualización también la encontramos en el campo de la doctrina, de ahí que la definición que a continuación se transcribe se considera imprecisa e incompleta al establecer que por cese de un trabajador se entiende: “Nota en la lista de los que gozan de sueldo del erario, para que desde aquel momento no se continúe el pago, es decir, limita sus efectos a la percepción del salario.”²³

Como se puede advertir de la definición transcrita, la misma no resulta correcta ni precisa, pues el cese desde el punto de vista del Derecho Burocrático, no se trata de una simple nota en la lista de pago

²³ESCRICHE, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. T.I. Cárdenas. México.

o en el expediente personal del empleado público a partir de la cual ya no se le cubre el salario al trabajador, ya que el cese es la conclusión unilateral de la relación de trabajo, sin responsabilidad que ejerce el titular de la dependencia en contra del trabajador, por haber incurrido en alguna de las causales previstas por la Ley en la materia y las cuales están sujetas a comprobación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a quien le corresponde decidir si el cese o separación del trabajador fue conforme a derecho.

Aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece nada en relación a si el empleado público de base tiene derecho a rescindir la relación laboral por causas imputables al patrón, creemos que este derecho que si establece la Ley Federal del Trabajo a favor de los trabajadores que regula, es extensivo a los empleados públicos, y en este orden de ideas, en caso de que el burócrata deseara dar por concluida la relación laboral o separarse como lo indica la Ley Federal del Trabajo por causas ajenas a su voluntad, debemos tomar en consideración que todo trabajo y trabajador debe tener reconocida y respetada sin ninguna distinción la igualdad y la dignidad en el ejercicio de todos sus derechos laborales.

En este sentido manifiesta el eminente Dr. Miguel Borrell Navarro que es necesario que se unifique y ordene la legislación dispersa

referida al trabajo y al trabajador, debiendo empezar por la modificación del artículo 123 constitucional, ya que no deben, según el Dr. Borrell, establecerse diferencias constitucionales en lo que al trabajo se refiere, respetando la naturaleza y el carácter de los servicios que se presten.

En efecto, independientemente 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 del Estado, constituyéndose en colaboradores en el ejercicio de la función pública, sin afán de lucro; pero también es cierto que el trabajo no es una mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí el que deba ser tutelado, ya que no deben establecerse discriminaciones o diferencias entre los trabajadores y menos aún para el ejercicio de un derecho, como lo es el concluir la relación laboral por causas imputables al patrón, en este caso, a la dependencia de gobierno donde presta sus servicios, resulta aplicable dicho ordenamiento a la Ley en la materia.

1.7 Estabilidad en el Empleo

La institución jurídica de la estabilidad es un derecho, pero exclusivo para el trabajador, ya que mientras los patrones buscan la movilidad del empleado, la estabilidad tiende, sino a su permanencia en el empleo, sí al menos su estadía o seguridad en el trabajo.

Esta figura laboral se creó en la Asamblea Magna Constituyente en el Estado de Querétaro en 1917. Nació como una idea destinada a dar seguridad a los obreros, de la que se desprende su esencia: "La estabilidad en el trabajo es la certeza de presente y futuro", lo que efectivamente, dignifica al trabajador al saber que su permanencia ya no depende del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones.

El derecho a la estabilidad en el trabajo, obviamente se encuentra dirigido a proteger la permanencia en el empleo, la que estuvo sujeta durante largo tiempo, a la simple voluntad del patrón, cometiéndose una gran cantidad de despidos injustificados, al no existir motivo para ello, lo que trae como consecuencia un alto índice de desempleo. Al respecto, el laborista Mario de la Cueva establece: "La estabilidad en el trabajo es, un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del 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."²⁴

En efecto, la estabilidad no hace extensiva la permanencia de la relación laboral en contra de causas ajenas a la voluntad del

²⁴ LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 219

empresario, tal como acontece con la renuncia del empleado, la incosteabilidad de la producción de la empresa, la muerte del patrón, o alguna falta grave y culposa del trabajador o por causas imputables al patrón. Algunos autores hablan de que se puede clasificar el derecho a la estabilidad en dos tipos: Absoluta y Relativa.

Al respecto, el laborista Roberto Muñoz Ramón establece: " Nos encontramos con la estabilidad absoluta cuando la relación de trabajo solo es factible ser disuelta porque el trabajador incurra en una causa de despido.

En cambio nos topamos en la estabilidad relativa, cuando sin que exista causal de despido, el patrón esta facultado para disolver unilateralmente, en algunos casos de excepciones, la relación de trabajo."²⁵

Es innegable que la figura de que se trata, desde su origen hasta nuestro días, ha jugado una decisiva función de amortiguador social, pues ha evitado el desencadenamiento de agudas tensiones entre los sujetos del vínculo jurídico laboral, empero también es claro que al ir cambiando su destinatario el fin por el cual se creó, está

²⁵ MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo T. II México, 1983 pág.281

ocasionándole un debilitamiento indiscutible, ya que ha vuelto al empleado público y trabajador de la iniciativa privada un tanto conformistas.

Por su parte, el maestro Mario de la Cueva, también concibe la estabilidad absoluta y la relativa, al exponer:

“Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de voluntad mediante el pago de una indemnización.”²⁶

En este caso, consideramos que básicamente se refiere a las causas justificadas de disolución laboral, en concordancia con los principios supremos del derecho. Por lo que corresponde a la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, es importante resaltar que la legislación aplicable sólo reconoce la permanencia en el empleo a los trabajadores de base a su servicio negándoles este derecho a los empleados de confianza, incluso a los que ni siquiera

²⁶ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 221

realmente lo son, al señalar en el artículo 6º:

“Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”

Dicho precepto establece la permanencia en el empleo absoluto, pero sólo para el trabajador al servicio del Estado de base, la cual no tendrá más límite que el cese justificado del empleado, de conformidad con lo previstos por el artículo 46 de la Legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluyendo indebidamente a los trabajadores de confianza, los cuales carecen de protección a la estabilidad en el empleo, pero independientemente del nombramiento asignado o de las funciones desempeñadas por el empleado, existe una prestación subordinada del servicio a favor del Estado patrón, o dependencia de gobierno, situación que conlleva a determinar que la estabilidad en el empleo tiende a sufrir grandes transformaciones, no solo por el resurgimiento de las relaciones atípicas que están volviendo y envolviendo la práctica de la prestación del servicio, cosa que hace necesario que el Derecho del trabajo con su manto protector de la clase trabajadora, haga extensivo el derecho de la estabilidad a todos sus integrantes. En esta tesitura, podemos afirmar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es partidaria de la estabilidad

en el empleo relativa y absoluta, en virtud de que por una parte permite al titular de la dependencia concluir el nexo laboral sólo cuando el empleado público de base incurra en una causa justificada prevista en la Ley.

Por otro lado, tratándose de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, el ordenamiento aludido faculta al titular de la dependencia a dar por concluida la relación laboral de manera unilateral y sin necesidad de que exista una causa, motivo o razón para separar o dar por terminados los efectos del nombramiento o plaza desempeñada por el empleado público de confianza, lo cual se debe esencialmente a que este tipo de trabajadores carecen de la estabilidad en el empleo por propia disposición expresa de la Constitución Federal.

Cuando hablamos de la estabilidad en el empleo, no se ha pensado en el derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no pudiera separarse aun con causa justificada, pues este criterio habría sido contrario a los más elementales principios de equidad y, además desnaturalizaría la relación de trabajo, esto es, no se pretende que el trabajador de confianza al servicio del Estado sea inamovible, sino que al igual que al empleado público de base, se le reconozca dicha garantía, no obstante que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º excluye de su régimen al empleado de confianza, no por ello deja de reunir las características de

trabajador, ni la relación de trabajo debe ser regulada al amparo de otro ordenamiento, ya que al empleado público de confianza, aunque tiene facultades de decisión y ejecución, el servicio que presta al Estado es de manera subordinada.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Al hablar de la historia de la regulación sistemática de las relaciones entre el Estado y sus servidores, consideramos que remontarse a los inicios de la existencia humana para encontrar elementos o indicios de este nexo, significa una búsqueda estéril, en cuanto que tal, es de nuestros días. No obstante que desde sus inicios el Estado ha requerido en todos los niveles de individuos que le presten sus servicios, realmente existen pocas fuentes de información debido a que es un tema no explorado lo suficiente y más aún, por lo que toca al cese del trabajador de confianza.

Conforme el Estado va evolucionando, sus atribuciones crecen demandando una estructura más compleja, así como un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores. La regulación de estas relaciones laborales ha dado lugar a diversas corrientes de opinión acerca de qué derechos puede otorgarse a los trabajadores que sea compatible con el interés del Estado, existiendo como en muchas otras materias, vaguedades, imprecisiones y puntos de vista divergentes, lo que es motivo de estudio en el capítulo IV. La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no ha sido siempre la misma, ha

estado sujeta a variantes de tiempo, de lugar, y de ideologías políticas y jurídicas.

A continuación estudiaremos los puntos principales en la evolución de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores primero a nivel internacional y luego en nuestro país.

2.1 En el Mundo

Como se indicó al inicio del presente capítulo, el origen del Derecho Burocrático es relativamente reciente, ya que han sido pocos los doctrinarios y laboristas que se han avocado al estudio de la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, sin embargo, estimamos que el objeto de estudio tiene su origen en Roma, después en la Edad Media y luego en Alemania, España, Francia e Inglaterra principalmente.

2.1.1 En Roma

La calidad de ciudadano "hombre nacido en la ciudad" era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, consideradas altamente honoríficas. El funcionario romano presentaba ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudable, en este ejemplo se ve con claridad que originalmente los procedimientos civiles y mercantiles configuraron la

calidad de algunos servidores públicos, sin embargo en esa época los ciudadanos romanos que prestaban sus servicios al imperio romano, no recibían salario o percepción alguna, ya que el trabajo en sí, lo desarrollaban los esclavos, siendo por ende, para el ciudadano romano más que una carga o trabajo, el servicio público, un privilegio.

2.1.2 En la Edad Media

Las leyes en algunos casos son una repetición del Corpus Iuris Romano, adaptadas a las palpitaciones políticas del momento y sujetas al interés individualista de quienes detentan los poderes que en rigor no pueden llamarse propiamente estatales tanto por su origen humano en la fuerza y el privilegio, como por lo disperso de su ejercicio. Los caracteres del servidor del rey, del príncipe y del Duz se confunden con los servidores de todo señor feudal. En el medievo la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla. La función es clasicista y hereditaria.

En el siglo XVIII empieza a nacer el concepto de funcionario desligado de la casta. La función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristócratas quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa. "Las doctrinas liberales" o individualistas y en especial el mercantilismo, al robustecerse la posesión financiera del Estado, le permiten y exigen al mismo tiempo la multiplicación de sus servidores, sin embargo, tales servidores no

cuentan con las condiciones favorables que los particulares tienen, siguen obligados a permanecer dentro de la vieja concepción del honor de representar al Estado y se hallan generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias. Con el nacimiento del socialismo se reconoce independencia y derechos de la función pública de los servidores del Estado. A continuación señalaremos la relación laboral con el Estado en otros países.

2.1.3 En Alemania

Señala Miguel Acosta Romero, en su libro titulado Derecho Burocrático Mexicano, que el principio de la separación de los funcionarios federales y estatales se estableció en la Constitución de Bonn, en 1949. Existen en España, cuatro clases de funcionarios pero en general los derechos y obligaciones del funcionario alemán son los mismos que tienen los demás funcionarios de los países occidentales europeos. sin embargo, tiene algunas novedades como es el derecho al sueldo compuesto de tres elementos: el salario de base, el beneficio por residencia, y las asignaciones familiares.

Otro derecho es el de retiro, a los sesenta y cinco años con el mismo sueldo que percibía. En Alemania Federal se emplean cerca de 4.2 millones de personas, 500 mil más que a fines de los años setenta.

2.1.4 En España

La primera legislación sobre el derecho de los trabajadores que le prestaban un servicio subordinado al Estado que tuvo este país fue del 22 de julio de 1918, en ella se reguló minuciosamente las pruebas de selección, composición de tribunales, sistema de turnos para ascenso, categorías personales, entre otros puntos. Luego tuvieron la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado con algunos ordenamientos, totalmente diferentes al anterior. El 26 de abril de 1989, con la convocatoria de paros, huelgas y plantones en distintos sectores de la industria y áreas de servicios públicos de toda España protagonizaron una acción huelguística que culminó el 1º de mayo de ese mismo año. Actualmente la administración pública se encuentra legislada por la Ley 30 del 2 de agosto de 1984, que consta de 33 artículos.

2.1.5 En Francia

La función pública en este país depende de evoluciones tanto cuantitativas como cualitativas que la afectan política, económica y socialmente. "En los siglos XVI y XVII, se accedía a los cargos por herencia o compra directa de ellos. La revolución de 1789 no se ocupó específicamente de la función pública. Bajo el consulado y el primer imperio, por la obra personal de Bonaparte, se estructura una burocracia cuyos cuadros estaban calcados de los del ejército. Fue

Napoleón quién creó una clase burocrática, rodeándola de prestigio y confiriéndole serias garantías.”²⁷

La primera codificación fue el Estatuto de 1941, obra del consejo de Estado, que utilizó todas las disposiciones legislativas dispersa entonces en vigor, y que sistematizó toda la jurisprudencia elaborada hasta la fecha. En Francia, al igual que en otros países europeos, el concepto de funcionario se limita al funcionario permanente, sin incluir al auxiliar, al temporario, ni al que está a prueba. De ahí la definición de los autores franceses de que funcionarios es toda persona que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrativos.

2.1.6 En Inglaterra

Es en este país donde la industria textil tuvo su mayor auge, donde se libraron las más importantes batallas a favor de los derechos de los trabajadores. En 1824 Francis Place logra hacer derogar las leyes que prohibían la organización de los trabajadores. En 1848 aparece El Manifiesto Comunista de Marx-Engels, documento que preconiza diversos aspectos de la vida entre los trabajadores y los patrones, comentando particularmente la existencia de la lucha de clases, la teoría de la revolución, la sociedad socialista del futuro y la muerte del Estado.

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. Pág. 48

Las doctrinas marxistas dieron origen al nacimiento de Estados socialistas en Europa y Cuba.

Señala el Licenciado Miguel Canton Morell en su libro Derecho del Trabajo Burocrático, al respecto, que en 1848, John Doherty, funda la "Gran Unión de Hilanderos" y en 1830 se crea la "Asociación Nacional para la Protección del Trabajo" organizaciones que alcanzan gran importancia en la vida cívica de Inglaterra, logrando de la lucha emprendida, reducir la jornada de trabajo en 1847.

La lucha de los trabajadores ingleses fue extendiéndose a otros países del continente Europeo, como en Alemania, Francia, y los ahora conocidos como Países Bajos. Los funcionarios públicos del Reino Unido reciben el nombre de Servidores de la Corona. Durante los siglos XVII y XVIII el Parlamento desconfió de ellos considerándolos instrumentos de las pretensiones de los monarcas, a tal punto que les negó facultades y garantías. Las leyes de 1812 excluyeron a los agentes de la Corona del ceno del Parlamento. Como podemos observar, la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, a nivel internacional son relativamente nuevas.

En seguida entraremos al estudio de los antecedentes del Derecho Burocrático en nuestro país, puesto que las relaciones entre el Estado y quienes le presten sus servicios deben regirse de alguna forma.

2.2 Antecedentes Nacionales

En un principio, en nuestro país fue sólo la voluntad de los soberanos, quienes seleccionaban a los servidores que se encargarían de sus intereses, luego, como la relación iba caminando, tratando ya de atender los intereses del pueblo; estos servidores públicos fueron especializándose, pero siempre sujetos a los vaivenes de la política, ya que cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requería.

Durante un largo tiempo, no existió ninguna posición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia, todas las relaciones laborales estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho, se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones.

2.2.1 En la Colonia

En los inicios de la Colonia, se entabló un conflicto ideológico entre la ambición de oro de los conquistadores y las virtudes cristianas de los misioneros, constituyendo las Leyes de Indias un triunfo de los segundos en el cual se contemplaban disposiciones proteccionistas como las que procuraban asegurar a los indios la percepción efectiva del salario y al mismo tiempo, el reconocimiento como seres humanos.

Las Leyes de Indias, cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la reina Isabel la Católica tuvo como finalidad impedir la explotación despiadada del indio.

Al respecto, el Doctor Roberto Báez Martínez establece: "En México, durante la pasada centuria no existió el derecho de trabajo. En su primera mitad, siguieron aplicándose las reglamentaciones coloniales, las LEYES DE INDIAS, las SIETE PARTIDAS y la NOVISIMA RECOPIACIÓN, pero la situación de los trabajadores había empeorado como consecuencia de la inestabilidad social, política y económica de esos primeros años de nuestra vida independiente."²⁸

En efecto, aún siendo aplicables las leyes anteriores, la explotación de los trabajadores según estas leyes sería menor, no fue así, pues seguía siendo excesiva. A continuación iniciaremos el estudio en la época de México independiente

2.2.2 México Independiente

Existe un concepto muy amplio que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada en el siglo pasado, sin embargo, un examen minucioso de las leyes y decretos de la época.

²⁸ BAEZ MARTINEZ, Roberto. Principios Básicos del Derecho del Trabajo. 2ª. ED. México, 1994. Pág. 3

Existe un concepto muy amplio que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada en el siglo pasado, sin embargo, un examen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestra todo lo contrario, aún cuando no hubiese existido un código sobre esta materia.

El Derecho Constitucional de Apatzingán, de fecha 22 de octubre de 1814, a sugerencia de José María Morelos y Pavón, declaró en su artículo 38 la libertad de cultura, industria y comercio, a favor de todos los ciudadanos. En el artículo 25 señala que nadie podrá obtener más ventaja que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Por otro lado, en el artículo 26 se estipula que los empleados públicos deberán funcionar en forma temporal.

Posteriormente, durante el año de 1815 fue dada una circular del Ministerio de Hacienda en donde se establecía que todo aquél que solicite colocación en este ramo. lo hiciera por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les proveía de dirección a toda instancia.

Más adelante, en la Constitución de 1824 no encontramos antecedentes de Derecho Laboral, únicamente por lo que respecta al artículo 110, el cual estipula que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de oficinas generales de Hacienda, así como al personal de la milicia, entre otros.

Por lo que toca a la Constitución de 1836, también contiene algunas bases reguladoras del servicio público en el artículo 15 fracción IV, cuando dice:

“Son prerrogativas del Presidente de la República:

Fracción IV. Nombrar libremente a los secretarios de despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.”

Como podemos apreciar en la fracción transcrita, existió una falta de preocupación por los trabajadores al servicio del Estado. Hasta el año de 1875, es cuando se constituye la Primera Mutualidad de empleados públicos, pero se limitaba a la protección social, sin acción política alguna.

2.2.3 Siglo XX

Es importante señalar que durante la época revolucionaria, quienes laboraban para el gobierno, sabían que su estancia era transitoria, debido a que carecían de protecciones personales y de estabilidad.

Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa y es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones.

Originalmente las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regían por el Derecho Administrativo, pero a partir de la promulgación

de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 creó derechos a favor de los obreros, tanto privados como públicos, estos últimos, sujetos a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores con los patrones.

En realidad es hasta 1925 cuando aparece una organización oficial al servicio de los burócratas: La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro. Posteriormente, en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista.

Siendo el General Abelardo L. Rodríguez Presidente Constitucional Sustituto, dictó entre otros acuerdos uno de gran importancia para nuestro estudio: el relativo a la organización y funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 12 de abril de 1934, en el cual se manifiesta la tendencia en favor de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos sino por justa causa, constituyendo el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto.

En relación a este acuerdo, el profesor Miguel Acosta Romero establece:

“Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los Derechos se convirtió en un simulacro de proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales

y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses.”²⁹

Consideramos que este Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, sí benefició a los servidores públicos, al equiparar los derechos de éstos a los de los obreros, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual en su artículo 2º estableció que los funcionarios y empleados públicos en sus relaciones con el Estado, deberían regirse por leyes del servicio civil.

No obstante el Acuerdo, el interés de los empleados públicos se manifestaba cada vez más. Para lograr seguridad y beneficios, decidieron adherirse a los trabajadores en la lucha por el mejoramiento de la clase obrera. También forman parte de la Confederación de Trabajadores de México, donde no pudieron actuar tanto como pretendían. La lucha política continúa hasta que el Presidente de República General Lázaro Cárdenas, logra presentar ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de Estatuto para los empleados que presten sus servicios al Poder Público.

²⁹ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. Pág. 35

2.2.3.1 Estatutos de los Trabajadores Públicos

Como ya señalamos, fue presentada ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Estatuto, la cual provocó algunos debates en la Cámara de Diputados. Fue discutida y hubo oposición de algunos de sus miembros con motivo del derecho de sindicación y huelga. Siendo recibida por la Cámara de Origen de Senadores el día 23 de noviembre de 1937 y turnada a las Comisiones Unidas primera y segunda de Gobernación, las cuales emitieron su dictamen aprobatorio en todos sus términos el día 18 de diciembre del mismo año.

El Estatuto fue promulgado por el Presidente General Lázaro Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938. Los trabajadores al servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

En total fueron 115 artículos y doce transitorios los que comprendía el Estatuto.

En ellos se incluye las bases del Derecho Individual del Trabajo; establece las normas para el empleo de mujeres y menores de edad. De igual forma, en Coahuila, se creó una sección laboral y se publicó una ley sobre accidentes de trabajo.

El laborista Alberto Trueba Urbina, respecto de la expedición del Estatuto, señala:

"Para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, creándose a favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del referido estatuto. Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon a favor de estos los derechos de asociación profesional y huelga."³⁰

Este Estatuto, que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la Jurisprudencia relativa, sirvió de base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

El Estatuto de 1938, tuvo vigencia tal como lo expidió el Presidente Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941.

2.2.3.2 El Estatuto de 1941

En virtud de que el Estatuto de 1938 estuvo en vigor hasta el año de 1941, durante el cual el Presidente de la República, General Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo Estatuto, el cual sigue los mismos principios sociales del anterior, excepto en lo relativo a los empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada; pero se conserva

³⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo 6ª. ed. Porrúa, México, 1981. Pág. 175

la línea revolucionaria del anterior Estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los activos al servicio del Estado, cuya efectividad depende de que su lucha se identifique con la clase obrera.

En efecto, podemos decir que en realidad el Estatuto de 1941 se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente ya que el contenido general, la orientación política, social y jurídica del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados "de confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

2.2.3.3 Origen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Como ya ha quedado establecido, las primeras disposiciones a favor de los empleados públicos, se consignaron en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, más tarde, con sentido revolucionario, fue promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, reformado posteriormente. Sin embargo, fue hasta el 7 de diciembre de 1959, cuando el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, en la que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en cuanto a la justicia social.

De igual forma pretendió incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajador del Estado, al considerar que éstos no se encuentran en la misma condición de los que prestan servicios a la iniciativa privada, que sirven para producir lucro, y aquellos trabajan para instituciones de interés general y al mismo tiempo son colaboradores de la función pública; no obstante esta diferencia, su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123 Constitucional.

En la sesión en que se dio lectura a la Iniciativa se analizó la situación histórica de los activos públicos hasta 1958, señalándose que desde la promulgación del Estatuto, el reconocimiento de los derechos y deberes de estos operarios sirvió para el progreso y al obtener mejores prestaciones y garantías, el rendimiento crecía.

Una vez concluidas las intervenciones, se turnó el documento aludido a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, las cuales emitieron su dictamen el día 10 de diciembre de 1959, aprobándose, y pasó a la Cámara de Diputados donde se le hicieron algunas modificaciones al Apartado "B", y se devolvió para los efectos pertinentes a la Cámara de Senadores, quienes aceptaron los cambios formulados y pasó a las

Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyentes Permanente.

El 8 de septiembre de 1960, la Cámara de Senadores declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnándola a la de Diputados, la cual en su sesión del 27 de septiembre declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del Apartado "B" y se pasó al Ejecutivo para la promulgación, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

Durante el tiempo de elaboración de la Ley Reglamentaria, estuvo vigente el Estatuto hasta el mes de diciembre de 1963, tal como lo estableció el artículo primero transitorio: "Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de la publicación de esta Ley en el Diario Oficial de la Federación."

2.2.3.4 Legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado

Los Estatutos del General Lázaro Cárdenas y del General Manuel Ávila Camacho habían resuelto parcialmente los problemas de la vieja función pública, pero en el orden jerárquico del Derecho Mexicano se encontraba en condiciones de inferioridad respecto del Derecho general del trabajo, cuya base era el artículo 123 de la Constitución.

"El Presidente Adolfo López Mateos, que tuvo una fina sensibilidad social y conocía y sufría los problemas del pueblo y del

trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad por lo que en el año de 1959 envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B", que contendría la Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos.³¹

Cabe señalar, que esta Declaración, aprobada en 1960, fue la Primera Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de los Trabajadores del Estado. En diciembre de 1963 se aprobó la Ley reglamentaria, la cual lleva por título el de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El contenido de esta legislación, en los aspectos del derecho individual, siguió los lineamientos generales de sus antecesoras, es decir, que los capítulos sobre las condiciones de trabajo poseen la misma generosidad y la seguridad social, en los montos de las pensiones, son iguales a la totalidad de los ingresos que se percibían.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es considerada por algunos analistas del Derecho laboral, como inconstitucional, porque su ámbito de aplicación se extiende y va más allá de lo ordenado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el cual señala que regirá para los trabajadores de los tres Poderes de

³¹TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit. Pág. 175

la Unión y del gobierno del distrito Federal, no obstante lo cual y violando esta disposición de nuestra Carta Magna, el artículo 1° de la Ley reglamentaria de dicho apartado; comprende también a los diez organismos descentralizados que menciona y a otros similares que tengan a su cargo funciones públicas.

“Por lo que evidente y flagrantemente se viola la disposición constitucional que comentamos, ya que va más allá de lo que ella, en forma clara y concreta establece.”³²

Este ordenamiento jurídico está compuesto de 165 artículos y 7 transitorios, al mismo tiempo se encuentra en los títulos, que a continuación se enumeran:

Título primero: Disposiciones generales.

Título segundo: Derechos y obligaciones de los trabajadores
y titulares

Título tercero : Del escalafón.

Título cuarto : De la organización colectiva de los trabajadores
y de las condiciones generales de trabajo.

Título quinto : De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

³² BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 371

Titulo sexto : De las prescripciones

Titulo séptimo: Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,
del procedimiento ante el mismo.

Titulo octavo : De los medios de apremio y de la ejecución de los
laudos.

Titulo noveno: De los conflictos entre el Poder Judicial de la
Federación y sus servidores.

Titulo décimo: De las correcciones disciplinarias y de
las sanciones

Finalizando con esta enumeración el estudio sobre el Estatuto de
1941.

Ahora nos ocuparemos del órgano internacional que se encarga de
establecer condiciones laborales dignas para los trabajadores.

2.2.3.5 Organización Internacional del Trabajo

El tema de la Organización del Trabajo, indudablemente no
constituye un antecedente de la relación laboral entre el Estado y los
trabajadores a su servicio, pero si en cambio constituye la configuración
de un órgano internacional que asegure condiciones laborales justas y
humanitarias. La Organización Internacional del Trabajo, desde su
creación en el año de 1919, nace como consecuencia de lo acordado en
la parte XIII del Tratado de Versalles, artículo 23 cuyo texto establece
que los miembros de la sociedad "se esforzaran en asegurar y

mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como a todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio y de industria y para este fin fundaran y conservaran las necesarias organizaciones internacionales.”³³

De igual forma, en el preámbulo de la parte XIII del Tratado, presentó las tres razones que fundaron el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo, las cuales son las siguientes:

1. La sociedad de Naciones pretende la paz universal, la cual solo puede basarse en la justicia social.
2. Existen pésimas condiciones de trabajo ocasionando injusticia y miseria, lo que pone en peligro la paz y la armonía universal. La no adopción de un trabajo humano.

El objetivo de la Organización Internacional del Trabajo parece no tener limitación alguna: todo trabajo humano merece igual protección “La primera conferencia inició el 29 de octubre de 1919. Como ya señalamos, la O.I.T. fue ante todo un medio para la realización de un fin inmediato, que es el Derecho Internacional del Trabajo, Estatuto que se convirtió en un fin mas alto; la justicia social en las relaciones entre

³³ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho de Trabajo. T.I. Op. Cit. Pág. 411

el trabajo y el capital."³⁴

El objetivo de la Organización Internacional del Trabajo parece no tener limitación alguna: todo trabajo humano merece igual protección.

Sin embargo se han suscitado dudas respecto de algunos trabajos especiales, como el de los trabajadores al servicio del Estado, en cuya relación se han querido encontrar aspectos del derecho administrativo, por lo que se deduce una clara postura de nuestro país de no querer reconocer totalmente algunos de los derechos de los servidores públicos.

Por el contrario, ha preocupado más el trabajo forzado y el realizado en las fuerzas armadas e inclusive se ha considerado hasta el trabajo de los empleados, así como la regulación del trabajo cualquiera que sea su naturaleza.

Tal como hemos señalado, la creación de la O.I.T., significó la quiebra del *laisse-faire*, *laisser-passer* y el advenimiento de la conciencia universal de que el trabajo es el valor primero de la vida social. Corrieron los años, concluyó la Segunda Guerra Mundial, en 1944, lanzó la Organización Internacional del Trabajo, la última expresión de sus fines, concordantes con la nueva euforia de una segunda paz.

³⁴ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág.27

"Su función ya no se limitaría a la preparación del derecho internacional del trabajo, sino que sería también de desarrollo de un programa de acción social y de colaboración con todos los gobiernos, a fin de contribuir, en el plano internacional, a la batalla por el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y por la paz universal de la justicia social. Pero ningún esfuerzo noble puede triunfar ahí donde el capital es el amo y señor de los hombres y de los pueblos."³⁵

La integración de la Organización Internacional del Trabajo se forma con los estados que ya eran miembros de ella antes de 1945, con los miembros de las Naciones Unidas que soliciten su ingreso y con cualquier otro Estado que obtenga una votación de dos tercios de los delegados presentes y se compone de tres órganos: La Conferencia General de los Delegados de los Estados Miembros; El Consejo de Administración; y La Oficina Internacional del Trabajo, funcionando bajo la dirección del Consejo. En nuestra opinión, podemos establecer que el Gobierno Mexicano no ha querido reconocer internacionalmente algunos de los derechos de los servidores públicos. Hay dos documentos de la Organización Internacional del Trabajo que lo ponen de manifiesto a saber: En el año de 1948, México suscribió el Convenio 87 de la O.I.T. relativo a la libertad sindical, sin embargo, dos años

³⁵ Ibidem. Pág. 28

después se abstuvo de signar el Convenio 98, en el cual se propone trabajadores al servicio del Estado, el derecho a fijar sus condiciones conceder a los trabajadores al servicio del Estado, el derecho a fijar sus condiciones de trabajo en términos comparables con los contratos colectivos.

Posteriormente, nuestro país ratificó su pensamiento sobre los derechos sindicales, cuando promulgó el Convenio 135, sin embargo, cuando apareció el Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, nuevamente se abstuvo de firmarlo.

De lo expuesto, podemos concluir este segundo capítulo señalando que es obvia la posición del Gobierno de mantener a los trabajadores al servicio del Estado en una posición inferior en el orden colectivo y para con los trabajadores de confianza, respecto de los trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

CAPITULO III

REGLAMENTACIÓN JURIDICA DEL CESE DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

En el capítulo que nos ocupa analizaremos el contexto legal donde se encuentra regulado el objeto en estudio, esto es, en donde el legislador mexicano ubica dentro del ordenamiento positivo, el cese del trabajador de confianza al servicio del Estado.

De igual forma se estudiará el tratamiento que da el propio legislador a los trabajadores con el carácter de confianza que presten sus servicios a la iniciativa privada; ya que no obstante que ambos trabajadores tienen la misma calidad, se regulan de manera diferente y desproporcional sus derechos, pues a guisa de ejemplo, a los asalariados del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, les concede la garantía de la inamovilidad en el empleo al igual que a los trabajadores de base, salvo que hayan dado motivo legal a la conclusión de la relación de trabajo, o a la pérdida de la confianza, donde el patrón justificadamente no incurre en responsabilidad alguna.

En cambio los empleados públicos de confianza regulados en el apartado "B" del mismo artículo y ordenamiento aludido, no gozan de tan generoso derecho, pues en muchos casos basta con que ostenten un nombramiento de confianza o desempeñen alguna función

determinada por la ley con esa calidad, para que se encuentren al margen de las prerrogativas derivadas de la estabilidad en el empleo.

Sucede muchas veces que el creador de las leyes omite señalar expresamente ciertas cuestiones jurídicas del punto que legisla, o bien, no las puede prever porque al momento de regular el acto o hecho, no se verifican jurídicamente, o en otros casos porque prefiere dejarlo a las leyes reglamentarias para que abunden sobre el particular.

En el caso a estudio, sobre el cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, e incluso con los trabajadores de las empresas privadas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hizo caso omiso en establecer los principios para identificar cuándo estamos en presencia de un empleado con el carácter de base o de confianza, ya que como veremos en su oportunidad, las dos Leyes reglamentarias de los Apartados "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, dividen a los trabajadores en dos grupos, de base y de confianza con el inconveniente para los empleados públicos de confianza de que independientemente de que hayan o no incurrido en alguna causa de cese o rescisión de la relación laboral; o como lo establece la Ley Federal del Trabajo, por pérdida de la confianza, dichos trabajadores no se tiene derecho a reclamar judicialmente la reinstalación o indemnización constitucional, por lo que estimamos que en algunos casos, el legislador laboral, indebidamente

privó a este tipo de trabajadores, del derecho a la estabilidad en el empleo.

En seguida analizaremos lo que ordena nuestra Carta Magna en relación al punto de análisis, en virtud de que, aunque de ésta se derivan en gran parte las polémicas y aciertos jurídicos que se suscitan en la práctica del Derecho, empero en la especie, estimamos que la falta de protección e incongruencia que presentan los ceses de los empleados públicos, a comparación de los trabajadores de la iniciativa privada, es atribuible al creador de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que a él le fue encomendada la elaboración de la misma. Tomando en cuenta la base establecida en la Ley Fundamental, la cual, si bien es cierto, no es tan precisa en cuanto al empleado de confianza, sí en cambio establece los lineamientos esenciales que regulan el vínculo laboral burocrático, por lo que no es concebible que el legislador laboral haya relegado y dejado al margen al servidor público de confianza, a pesar de haber contado con el antecedente de la Ley Federal del Trabajo, misma que tutela mejor al empleado de confianza.

3.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como es de todos conocido, a nuestra Carta Magna, se le debe, si no ser la primera, sí al menos estar entre las precursoras de la importante Declaración de los Derechos Sociales.

Con el surgimiento de esta nueva forma de Derecho, se reconocen garantías de tipo social a favor de una determinada clase de la sociedad, sin que ello implique el relegar las garantías o derechos que individualmente pertenecen a todo gobernado.

En otros términos, la Ley Suprema Mexicana de 1917, rompe con los moldes de un constitucionalismo abierto de manera única a los tradicionales derechos del individuo, imponiéndose sobre éstos la prevalencia que dicte el interés social y público.

Los dos artículos medulares que consagran los Derechos Sociales son el 27 y 123, pero ello no quiere decir que sean únicos, ya que dentro de la Norma General existen otros derechos que protegen intereses de la índole que se trata; sin embargo, para nuestros efectos interesa el análisis del segundo artículo que se ha invocado.

La clase obrera, producto y víctima de la explotación, encontró en el artículo 123 constitucional los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse cuando una persona presta un servicio de manera personal subordinada.

Podríamos manejar diversos hitos a manera de antecedentes para señalar el surgimiento del dispositivo legal en comento, pero en realidad nos saldríamos de nuestro objeto de investigación, por ello, sólo nos concretaremos a establecer que al surgir el artículo 123

constitucional, éste no se encontraba dividido en los apartados que hoy conocemos.

3.1.1 En el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional

A continuación entraremos al estudio de los apartados del artículo 123 constitucional; aunque por principio de orden y metodología, debiéramos iniciar con el análisis del apartado "A" del artículo 123 de la Carta Magna, lo haremos con el apartado "B" ya que dentro de éste se encuentra nuestro punto de estudio y en concreto, en las fracciones IX y XIV del artículo señalado con antelación, mismas que desde su creación por decreto con fecha 21 de octubre de 1960, no han sufrido ninguna modificación, supresión o adición hasta ahora.

La fracción IX del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, señala textualmente:

" 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:

Apartado "B". Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: IX. Los trabajadores sólo podrán

ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

“En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley.”

Estimamos que la fracción señalada, establece acertadamente el derecho a la estabilidad en el empleo a favor de los trabajadores al servicio del Estado, esto es, prohíbe al titular de la Dependencia de Gobierno, que de manera arbitraria y caprichosa de por concluidos los efectos del cargo o nombramiento del burócrata, o lo que es lo mismo, rescinda el vínculo laboral, salvo cuando el empleado público haya incurrido en alguna causal de cese establecido en la ley reglamentaria.

Como se puede advertir de la lectura de la disposición en comento, no alude a que el derecho a no ser cesado o despedido sea para una determinada categoría o calidad del trabajador, ya que al referirse a éste, lo hace de manera generalizada, lo que hace presumir en primera instancia, que todo empleado público se encuentra protegido por el derecho a la estabilidad en el empleo, sin embargo, como más adelante se verá, se excluye de la inamovilidad en forma injusta e incongruente a los burócratas de confianza en la fracción XIV

del apartado "B" de nuestra Constitución Federal, sin que se precise quiénes son, cómo los podemos identificar, así como en qué casos o situaciones no ha lugar a ello.

Ante esta situación, se deja tal tarea al legislador laboral, quien no fue muy preciso en dicha circunstancia, redundando en un notorio perjuicio del trabajador de confianza público, toda vez que queda al arbitrio del Titular de la Dependencia, la permanencia o cese del empleado en cualquier momento.

La primera disposición que contiene el segundo párrafo de la fracción IX en análisis, establece de manera optativa los dos derechos que tiene el empleado público para el caso de que haya sido separado injustificadamente de su empleo, procediendo en el juicio laboral sus acciones, las cuales son la reinstalación en el puesto que venía desempeñando o la indemnización constitucional de tres meses de salario, apreciándose en esta situación jurídica que nuestra propia Ley Suprema no hace referencia de tales derechos en beneficio exclusivo de un determinado trabajador al servicio del Estado, lo que en muchos casos provoca que válidamente, servidores y empleados de confianza del gobierno acudan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a reclamar los derechos derivados de la estabilidad en el empleo, quedando la decisión final en los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante la resolución del juicio de amparo respectivo, pues

corresponde a ellos determinar cuándo un burócrata tiene o no derecho a la inamovilidad en el empleo.

En cuanto a la segunda disposición contenida en el párrafo que se analiza, tiene lugar cuando el servicio público realizado por el trabajador no se acreditó como de confianza, por lo tanto, en el juicio respectivo se determina que fue cesado ilegalmente por el titular demandado y la plaza a la que se le ordena reinstalarlo ha sido suprimida por la dependencia de gobierno, y a efecto de no dejar en estado de indefensión al empleado, la ley le ordena a la dependencia demandada, dos alternativas: por una parte otorgarle al trabajador una plaza o puesto similar al que venía desempeñando, en cuanto a salario y funciones, es decir, con los mismos derechos y condiciones laborales, o bien indemnizarlo con el importe de tres meses de salario, lo cual nos parece acertado, ya que nadie está obligado a lo imposible.

A continuación analizaremos la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, cuyo contenido nos parece totalmente discriminatorio y perjudicial para los trabajadores de confianza del gobierno al establecer:

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

Como podemos advertir en la fracción antes citada, señala dos disposiciones que se complementan: La primera de ellas contiene el fundamento que da origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a la que le encomendó determinar los cargos o plazas que deben ser consideradas de confianza, atendiendo a las existentes en cada dependencia del Gobierno y sus catálogos de puestos, es decir, le dejó al legislador laboral que a su criterio estableciera cuales puestos de los ostentados por los servidores públicos tienen la calidad de confianza, lo que nos parece nada acertado, en virtud de que era necesario que quiénes elaboraron y aprobaron la fracción en estudio, debieron haber establecido los elementos mínimos que permitieran identificar a los trabajadores de confianza, a efecto de que los encargados de determinar los cargos con ese carácter no incurrieran en contradicción al principio del derecho a la estabilidad en el empleo.

En efecto, en la especie estimamos que la ausencia de regulación jurídica en nuestra Constitución Federal para con los empleados públicos de confianza, así como el establecer que sólo tienen derecho a la protección del salario y de los beneficios de la seguridad social, es un golpe al derecho a la inmovilidad en el empleo, porque sea cual fuere el carácter del trabajador, no por eso deja de ser empleado. Esto no quiere decir que estamos en contra de las causas de terminación, cese o rescisión de la relación laboral que pueden poner fin al vínculo

de trabajo, porque tampoco es justo que al patrón o titular demandado se le imponga la obligación de mantener en el empleo a una persona que no resulta apta para las fines respectivos.

3.1.2 En el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional

Es conveniente analizar aunque sea de manera somera, la regulación de los trabajadores de confianza en el apartado "A", ya que sí bien es cierto, que en él encontramos una omisión casi total de los trabajadores de confianza, por lo menos el legislador no los excluyó del derecho a la estabilidad en el empleo como acontece con los empleados públicos de confianza. Esto se infiere de la fracción XXII del apartado "A" del artículo 123 de la Carta Magna cuando indica:

"Que el patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad,

cuando los malos tratamientos, provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.”

Para efecto de nuestro estudio, de la fracción anterior sólo nos ocuparemos de las dos primeras disposiciones, ya que son las únicas que guardan relación con el punto de investigación. La primera de ellas establece las dos acciones que tiene el trabajador a su favor en caso de ser despedido injustificadamente por el patrón, que son también al igual que las establecidas para los empleados públicos de base; el exigir el cumplimiento del contrato o relación laboral, lo que se traduce en la reinstalación a la fuente de empleo, o bien, al pago de la indemnización contenida en la Constitución, por derivar de la Norma Suprema, cuyo importe es equivalente a tres meses de salario.

Consideramos que lo interesante de esta disposición, es que los dos derechos constitucionales son para los empleados de base y de confianza de la iniciativa privada ya que ello se infiere de todas las fracciones que componen el apartado “A” del artículo 123 Constitucional, pues en ningún momento divide a los trabajadores en las categorías indicadas, ni excluye a determinados trabajadores de los derechos de reinstalación o indemnización.

No obstante lo indicado al final del párrafo que antecede, creemos que si la Carta Magna no se refirió, ni dividió a los trabajadores privados de manera expresa, como de confianza; sin embargo, de

manera tácita quedo establecido en la segunda parte de la mencionada fracción que se comenta, sin que ello les haya significado menoscabo en los derechos derivados de la estabilidad en el empleo, lo que se deduce de la interpretación de dicha disposición al establecer:

“La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos.”

Como podemos advertir en la disposición transcrita, aunque no se haya establecido expresamente en la Constitución General, en el apartado “A” del artículo 123, categorías de trabajadores, sí existen, entre las cuales encontramos a los de confianza, mismos que también gozan del derecho a la estabilidad en el empleo. Los supuestos en los que el patrón queda eximido de reinstalar al trabajador mediante el pago de una indemnización lo encontramos establecido en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, cuando se traten de trabajadores con una antigüedad menor aun año, trabajadores de confianza, domésticos, eventuales y cuando el trabajador esté en contacto directo y permanente con el patrón.

3.2 En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" de la Constitución Federal se encarga de regular las relaciones de trabajo que surgen entre los titulares de las dependencias e instituciones públicas y sus empleados.

Es oportuno aclarar que de manera errónea, el legislador laboral estableció que el vínculo laboral en materia burocrática sólo se entiende establecido entre el titular de la dependencia y el personal de base a su servicio, lo que configura una injusta discriminación de garantías para el empleado público de confianza, al que como veremos más adelante, por un lado puede ser cesado sin que exista causa legal o pérdida de la confianza y sin que la institución incurra en alguna responsabilidad, y por otro lado, curiosamente el trabajador público de confianza no se le considera como empleado al servicio del Estado, ni trabajador de la iniciativa privada.

Normativamente los servidores públicos de confianza se encuentran reglamentados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en los siguientes artículos: 2, 3, 4, 5, 7, 18, 46 y 46 bis.

En el primer dispositivo legal indicado se establece una disposición que consideramos errónea y notoriamente contraria a lo

ordenado en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, al señalar que para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.

Como se advierte de la lectura de este artículo, la Legislación Burocrática excluye de su régimen a los trabajadores de confianza al indicar que la relación laboral se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, lo que resulta incorrecto, porque el hecho de que la fracción XIV del apartado "B" de la Constitución Federal ordene que los trabajadores de confianza sólo gozarán de la protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, es decir, que carecen de la inamovilidad en el empleo, sin que signifique que no exista relación de trabajo entre ellos y el titular de la dependencia a la que preste sus servicios.

Entre los burócratas con carácter de confianza y los titulares de las dependencias de gobierno existe relación de trabajo al igual que con los empleados de base, ya que los primeros también prestan sus servicios de manera subordinada a cambio de un sueldo; disfrutan de vacaciones, del pago de prima vacacional y aguinaldo; así como de la protección al salario y del beneficio de los derechos de la seguridad social, salvo del derecho a la estabilidad en el empleo por disposición

de nuestra Norma Suprema, quedando sustentado por el artículo 3º de la Ley Federal Burocrática, cuando enuncia que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De acuerdo al artículo transcrito, trabajador al servicio del Estado es el que presta un servicio en virtud de un nombramiento o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales, esto es, no es el carácter lo que determina la existencia de la relación jurídica laboral burocrática, como lo determina el artículo 2º de la Ley en la materia, sino el hecho de que les haya sido expedido un nombramiento, empero tampoco ello es acertado, ya que el vínculo laboral existe desde el momento en que el trabajador presta sus servicios subordinados y el patrón los recibe, independientemente de que no se haya determinado la duración ni el monto del salario, pues es en última instancia, la relación de trabajo la que hace nacer los derechos y obligaciones para los sujetos, aunque no exista nombramiento o contrato laboral como se estilaba con los empleados de la iniciativa privada. A continuación analizaremos el artículo 4º de la reglamentación burocrática, mismo que confirma lo que venimos sosteniendo en el sentido de que entre los trabajadores públicos de confianza y las dependencias de gobierno, sí existe relación de trabajo. Dicho artículo dispone:

Artículo 4º. Los trabajadores se dividen en dos grupos de confianza y de base.

Atendiendo al contenido legal del dispositivo anterior, creemos que el legislador laboral debe corregir la incongruencia y error que contiene el artículo 2º de la Legislación Burocrática al sostener que para efectos de dicha ley, la relación de trabajo se entiende establecida entre las instituciones publicas y los empleados de base a su servicio. Como ya reiteramos, en tanto exista una prestación de trabajo subordinado, se expida al servidor público un nombramiento para ocupar una plaza, ya sea de base o de confianza, o también por el hecho de que aparezca en las listas de raya, se es trabajador al servicio del Estado, ya que de lo contrario, aceptaríamos la equivocación del legislador de que únicamente existe vínculo laboral con los empleados de base.

En seguida comentaremos el artículo 5º de la reglamentación burocrática que quizá para nuestro estudio es el más importante dentro del capítulo que nos ocupa. Esto se debe a dos situaciones: La primera de ellas es porque en él encontramos la clasificación de los empleados públicos de confianza, la segunda, porque de este artículo se desprende que la calidad de confianza depende de las funciones que se realicen y que estén consideradas en la aludida clasificación. Esto es, son las funciones y no el cargo designado u ostentado por el trabajador

del Estado las que determinan la calidad de confianza. Tal artículo ordena de manera enunciativa y limitativa que son trabajadores de confianza:

“Fracción I. Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa de la presidencia de la República.

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

a). Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general 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 departamento.

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

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

d). Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales 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 lleve 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 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, formara parte de su catálogo de puestos..."

En la práctica, el titular demandado de una dependencia de gobierno, al que un empleado público de confianza le reclama en el juicio laboral la reinstalación o la indemnización constitucional y los salarios caídos, es muy frecuente que oponga la excepción de falta de acción del actor, argumentando que el trabajador carece de derecho para reclamar las aludidas prestaciones, en virtud de haber ostentado un puesto con el carácter de confianza, empero atento a lo ordenado en el artículo 5º de la Ley Federal Burocrática, no basta con que el demandado se exceptione de esa manera, ya que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos laborales burocráticos, para que absuelva al demandado conforme a derecho será necesario que haya acreditado en el juicio que el trabajador realizaba funciones estimadas por la ley como de confianza, sin importar que en el nombramiento se estipule que es para ocupar una plaza de confianza. Además que la denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la legislación burocrática, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina.

Sin embargo, respecto a lo último comentado, no existe criterio uniforme por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Colegiados en Materia del Trabajo, porque sucede con frecuencia que el Tribunal Federal, en primer lugar absuelve a la dependencia demandada al considerar que con el nombramiento

aportado al juicio, y al reconocer el actor el carácter de confianza del puesto ostentado, probó que el demandante no tiene derecho a la reinstalación o a la indemnización constitucional, así como a los salarios caídos, al derivar esos derechos de la estabilidad en el empleo, de la cual se encuentran excluidos por disposición del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado.

Tal determinación del Tribunal Federal Laboral, puede dar lugar a la interposición del juicio de amparo directo por parte del actor, ante el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo, quién por regla general confirma el laudo impugnado, cuando de la revisión de los autos que integran el expediente laboral, aprecia que la autoridad responsable absolvió al titular demandado de la prestación principal y accesoria apoyándose en la existencia del nombramiento expedido a favor del servidor público con el carácter de confianza, y sobre todo cuando el propio actor reconoció en su demanda o en la confesional ofrecida a su cargo por el titular demandado, haber ostentado una plaza con la calidad de confianza.

Al respecto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo, para apoyar su determinación de la improcedencia de la reinstalación o indemnización Constitucional y salarios caídos reclamados por parte del empleado

público de confianza, invocan la siguiente Tesis de Jurisprudencia que a la letra indican:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, BAJA DE LOS. (ARTS. 8º Y 5º). Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta de personal que, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene la calidad de confianza, así como el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absuelva a la dependencia del Estado que le dio de baja.”

Empero como decíamos, en algunos juicios laborales promovidos por empleados públicos de confianza, en los que al ser resueltos le hayan sido negados los derechos derivados de la estabilidad en el empleo, en el juicio de amparo que promueven se les otorga la protección de la justicia Federal, en virtud de que considera el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo, que si bien es cierto, que el titular demandado para acreditar sus excepciones y defensas, aportó el nombramiento que expidió a favor del trabajador con el carácter de confianza, y que el propio actor reconoció haber ostentado, pero que no obstante ello, al no haber probado la institución demandada que el trabajador desempeñó funciones de las consideradas por la ley en la materia con la calidad de confianza, estima que la autoridad

responsable absolvió indebidamente al demandado, ya que indica que son las funciones y no el nombramiento asignado al trabajador las que determinan la calidad de confianza, ordenándole a la autoridad responsable dejar sin efectos el laudo impugnado y dictar otro en el que considere que el titular demandado no acreditó que el actor desempeñó un puesto de confianza y resuelva lo que conforme a derecho proceda, esto es, que el trabajador sí tiene derecho a la estabilidad en el empleo.

Creemos a nuestro entender, que la solución más acertada a las dos cuestiones antes planteadas, es la que establece que el carácter de confianza de un servidor público lo determina sus funciones, ello no porque estemos de acuerdo en su totalidad en la línea que siguió el legislador laboral para establecer la calidad de confianza, ya que no siempre las funciones desempeñadas por el servidor público catalogadas como de confianza tienen esa calidad, pues a manera de ejemplo en el artículo 5º de la Legislación Burocrática, fracción II inciso b), de manera incongruente el legislador incluye en la clasificación de trabajadores de confianza, al personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando funciones de inspección, vigilancia y fiscalización y que a la fecha estén ocupando puestos que son de confianza, esto es, primero nos indica el legislador que son las funciones las que determinan la calidad de confianza, y luego el que estén ocupando plazas de esa naturaleza, lo cual resulta

contradictorio, si primero señala que dichas funciones deben ser a nivel general y luego incluye al personal técnico, los cuales por su propia función se tratan de trabajadores operativos que no tienen facultad de decisión y dirección, por ende no deberían estar clasificados como empleados de confianza.

Para determinar qué cargos o puestos públicos son de confianza, atento al contenido del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos que el legislador laboral tomó en consideración la facultad de decisión, esto es, que la función ha de referirse y trascender en forma inmediata y directa a la vida misma de la dependencia y a los fines específicos para la cual fue creada, por lo que es claro que a partir de un Jefe de Departamento en adelante, los funcionarios tienen la calidad de confianza, pues sólo a ese nivel la Ley reglamentaria o Estatutos de la dependencia, les otorga facultades de decisión, dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de valores, de auditoría, asesoría y consultoría.

Respecto a los trabajadores de confianza que regula la Ley Federal del Trabajo, para determinar ese carácter, dicho ordenamiento se basa al igual que la Legislación Burocrática en las funciones desempeñadas por el trabajador al indicar en su artículo 9º que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

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

El siguiente artículo que comprende el punto de análisis es el 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual señala en forma textual:

“Son trabajadores de base:

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

Como se advierte de la sola lectura del artículo transcrito, sigue el sistema de la exclusión para determinar cuándo un trabajador público es de base, al indicar que tienen ese carácter los que no se encuentran incluidos en la enumeración del artículo 5º de la ley en la materia, los cuales están protegidos por el derecho a la estabilidad en el empleo, sin más límite que el cese justificado del trabajador, de conformidad a las causales de terminación y rescisión establecidas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Consideramos que el artículo en estudio, contiene un acierto y un error al mismo tiempo, ya que si bien establece la garantía de la

inamovilidad en el empleo, sólo es a favor de los empleados de base, excluyendo con ello a los empleados de confianza al servicio del Estado, lo que no es correcto, considerando que éstos también se rigen por una relación de trabajo subordinado, por lo que el legislador burocrático debió otorgarles la inamovilidad en el empleo tal y como lo establece la Ley Federal del Trabajo para los trabajadores de base y de confianza, al ordenar el artículo 185 que el patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

Las acciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo transcrito, son solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a elección del trabajador, se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, en virtud del despido injustificado de que haya sido objeto, o bien, cuando el trabajador se separe del trabajo por causas imputables al patrón, y aunque efectivamente el trabajador haya incurrido en un motivo razonable de la pérdida de la confianza, dicha situación es subjetiva y personal, sin embargo al menos los trabajadores de confianza del apartado "A" del artículo 123 Constitucional gozan de la inamovilidad en el empleo y con los derechos derivados de la misma, lo que no acontece con los empleados de confianza de la Legislación Burocrática.

Lo último se confirma con lo estipulado en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, el cual es el siguiente dispositivo legal objeto de estudio, mismo que indica en forma textual que quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º.

Como ya se ha hecho mención, este artículo carece de técnica jurídica y de una debida interpretación de la fracción XIV, apartado "B" del artículo 123 Constitucional, puesto que nuestra Carta Magna establece en dicha fracción, que la Ley determinará los cargos que serán considerados como de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la Seguridad Social, empero no indica que estén excluidos del régimen de la Legislación Burocrática, como equivocadamente lo establece el artículo 8º de esta ley, pues la única diferencia estipulada expresamente en la Norma Suprema entre los trabajadores de base y los de confianza, fue en el sentido de que los empleados públicos de confianza, no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, por lo que consideramos que el artículo 8º de la Ley Burocrática es ilegal al excluir de su aplicación a los trabajadores de confianza, lo que se confirma en el siguiente artículo que comprende nuestro punto de estudio.

Nuestra Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 18 establece la obligación que conlleva el aceptar un nombramiento expedido por el titular de una dependencia, al enunciar que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

Quedó establecido en el capítulo anterior, que el nombramiento es el medio o instrumento establecido por la Ley, en virtud del cual los trabajadores al servicio del Estado prestan sus servicios, o por estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, semejante a la relación laboral de los trabajadores del apartado "A" del artículo 123.

En el caso concreto, el carácter de trabajador, así como su calidad de base o de confianza, no lo determina la expedición de un nombramiento ni la denominación de la plaza o cargo asignado por el titular de la dependencia, pues lo que da inicio a la relación laboral es la subordinación en la prestación del servicio y lo que determina el carácter del empleado público, son las funciones desempeñadas y establecidas por la ley, por ello este tipo de trabajadores deben ser regidos por la Ley Federal Burocrática.

Los dos artículos que nos quedan por analizar son el 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismos que establecen las causas por las cuales la relación laboral burocrática,

puede concluir sin responsabilidad para el titular de la dependencia o por causa justificada; así como la obligación que tiene de levantar acta administrativa cuando el servidor público incurra en alguna de las irregularidades contenidas en la fracción V del primer artículo citado, mismo que decreta que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas entre otras:

Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, y por muerte del trabajador.

Como podemos apreciar en el primer párrafo del artículo que nos ocupa, establece en beneficio del trabajador de base el derecho a la estabilidad en el empleo, al ordenar que ningún trabajador podrá ser cesado, sino por causa justificada y que solo su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado cuando acontezca una o varias de las causas enunciadas en las cinco fracciones de dicho artículo.

Las primeras cuatro fracciones del artículo en comento, contienen como causas justificadas del cese del servidor público, a la figura jurídica de la terminación, en virtud de que la relación de trabajo puede

concluir por renuncia, por conclusión del término o de la obra, por muerte e incapacidad permanente del trabajador que le impida el desempeño de sus labores, a excepción de la otra de las hipótesis legales previstas en la fracción primera, relativa al abandono de labores que pertenece al campo de la figura jurídica de la rescisión, al igual que las causas que contiene la fracción V del inciso a), al j), y que guardan una estrecha similitud con las estipuladas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Es importante aclarar que no nos detendremos a analizar las causas del cese justificado del empleado público, pues por una parte no son el objeto de estudio, y por otro lado, no hay que perder de vista que la Legislación Burocrática sólo es aplicable a los trabajadores de base y no a los de confianza, empero, como hemos venidos sosteniendo, ello resulta equivocado, por lo que creemos que si el servidor público de confianza incurre en alguna de las causas de rescisión previstas en la Ley, deberá de sancionársele en los mismos términos que al trabajador de base, con la conclusión de los efectos del nombramiento o solicitar la reinstalación o la indemnización constitucional de tres meses de salario más los salarios vencidos, en caso de que el titular de la dependencia haya separado injustificadamente al trabajador.

A pesar de que no entraremos al estudio de las causales del cese justificado del empleado público, es importante resaltar que a diferencia

de las causas de rescisión establecidas a favor del patrón en la Ley Federal del Trabajo, las hipótesis normativas de la Legislación Burocrática son enunciativas y limitativas, sin que en la especie tenga lugar la suplencia del ordenamiento legal citado en primer orden, pues aunque el mismo es aplicable supletoriamente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y contiene un sistema enunciativo y no limitativo de causales de rescisión, sin embargo, como la Legislación Burocrática regula el cese del trabajador del Estado, no es aplicable lo establecido en la fracción XV del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

De lo que se concluye que el titular demandado no podrá invocar en el juicio laboral como defensa, alguna de las causales del cese del trabajador análoga a las indicadas en el artículo 46 de la Ley Burocrática, toda vez que éstas deben estar expresamente contempladas en el artículo referido y además, el titular de la dependencia debe acreditarlas, para que válidamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo absuelva de cualquiera de las acciones principales intentadas por el empleado público, causales de rescisión que por disposición de la Ley en la materia y como medio probatorio del titular de la dependencia se deben hacer constar en el acta administrativa que se levante al trabajador, de lo cual se ocupa el último artículo, objeto del análisis del tercer capítulo de la presente tesis.

El dispositivo legal a que hacemos alusión en la parte final del párrafo que antecede, es el 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Que atento a su contenido, encontramos que el acta administrativa tiene lugar cuando el empleado público incurra en alguna irregularidad en el desempeño de su trabajo, con la intervención del jefe superior de la oficina de la dependencia, el trabajador y la representación sindical, a efecto de que manifiesten lo que a su interés convenga. Respecto de los hechos imputados al empleado, éste podrá aportar pruebas para desvirtuar o justificar las irregularidades en el trabajo.

También deberán intervenir los testigos de cargo a los cuales corresponde establecer las imputaciones de las irregularidades cometidas por el trabajador. En contraposición, los testigos de descargo son nombrados por el trabajador para desvirtuar las faltas que le atribuyen, pudiendo ambos testigos aportar los medios de convicción que crean pertinentes para acreditar sus declaraciones, de ahí que es recomendable que las personas que intervengan con el carácter de testigos, deban ser personas que tengan conocimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que ocurrieron los hechos.

En cuanto a esta diligencia, consideramos que el titular de la dependencia rara vez demanda el cese del empleado público, a pesar

de que haya instrumentado acta administrativa conforme a derecho y exista causal justificada de separación del trabajador sin responsabilidad, ya que sólo cuando es demandada la institución, opone ésta como defensa en su contestación a la demanda, argumentando la falta de acción del trabajador por haber incurrido en causal de rescisión de la relación laboral, acompañando para ello, la acta administrativa levantada.

Antes de finalizar este capítulo, debemos analizar las consecuencias que acarrea el que el titular de la dependencia no cumpla con todos los requisitos establecidos por la ley para el levantamiento del acta administrativa, lo cual en apariencia no tiene relevancia, máxime si la ley en la materia excluye a los trabajadores de confianza de su aplicación, y siendo que los mismos son objeto de estudio de la tesis que nos ocupa.

Sin embargo la importancia del planteamiento estriba, porque no siempre el titular de la dependencia puede acreditar en el juicio laboral la calidad de confianza que le atribuye al trabajador, por lo que no es extraño encontrar que en el juicio laboral también acompañe como defensa el acta administrativa que le instrumentó, la cual por la exclusión que hace la Ley Burocrática del empleado público de confianza, no debiera proceder, pero sucede que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra obligado a estudiar el acta, por

tratarse de una prueba allegada, sino que además con base en ella, en ocasiones absuelve al titular demandado al estimar que acreditó la separación justificada del trabajador.

Como hemos dicho, la falta de alguno de los requisitos establecidos en el artículo 46 Bis de la ley en la materia, para la instrumentación del acta, provoca que el documento carezca de valor probatorio por incumplimiento a la ley, además de que el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo, ha establecido el criterio de que independientemente de que el trabajador en el juicio laboral, objeto o no el acta en autenticidad de contenido y firma, para que alcance pleno valor probatorio, es menester que se ratifique por todos los que intervinieron en el acta.

Aunque estamos de acuerdo en que la falta de uno de los requisitos de forma que establece la Ley en la materia para la instrumentación del acta administrativa, provoca que carezca de valor probatorio, sin embargo, creemos que esa nulidad es relativa, ello es así porque si el acta es perfeccionada mediante la ratificación de contenido y firma por todos los que intervinieron, alcanzaría pleno valor probatorio, lo cual es correcto.

Compartimos el criterio de que la falta de cumplimiento de uno de los elementos ordenados en el levantamiento del acta administrativa no conlleva a la existencia o inexistencia del acto o a la causal de cese de

los efectos del nombramiento del trabajador, sino a una nulidad relativa que puede convalidarse con la sola ratificación de los signantes del acta, lo cual lejos de perjudicar al trabajador le beneficia, ya que el titular de la dependencia siempre se encuentra con la problemática de presentar a los participantes del acta, bien sea porque ya no laboran en la dependencia o por tratarse de altos funcionarios que se resisten a comparecer ante cualquier autoridad si no es por mandato judicial y su no comparecencia favorece al trabajador.

Por otro lado, el hecho de que nuestro máximo Tribunal haya establecido que para que el acta tenga valor probatorio debe ser ratificado, permite al trabajador ser escuchado otra vez para la defensa de sus derechos laborales.

A continuación entraremos al estudio de la legislación de responsabilidades de los servidores públicos, reglamentación que consideramos importante porque dentro de ella podemos encontrar causas o motivos que originan la terminación laboral.

3.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El ordenamiento legal que nos ocupa, tiene importancia en cuanto a que con el mismo se confirma lo que venimos sosteniendo, respecto a que los empleados públicos de confianza tienen la calidad de

trabajador, al igual que los empleados de base, y por ello, su regulación debe estar comprendida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; aunque es evidente que el ordenamiento en estudio regula la cuestión perteneciente al campo del Derecho Administrativo, empero sus efectos repercuten al ámbito del Derecho Laboral, por lo que analizaremos el artículo 2º y 47, puesto que el primero de ellos señala los sujetos objeto de regulación y el segundo de los dispositivos legales que dispone una serie de obligaciones que debe cumplir y observar el empleado y servidor público en el desempeño de sus funciones.

El artículo 2º de la ley en comento ordena que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Para poder determinar cuáles son los sujetos objeto de reglamentación de esta ley, atento al contenido del artículo señalado con antelación, debemos acudir a lo ordenado en el párrafo primero y tercero del artículo 108 de la Carta Magna, los cuales disponen que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, entre otros.

Como se puede inferir de estos párrafos servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, pero no hay que perder de vista que no por cumplir con esa circunstancia, ya se es trabajador al servicio del Estado, pues es indispensable para ello, la expedición y aceptación de un nombramiento o por figurar en la lista de trabajadores de raya, y sobre todo, la existencia de la subordinación en la prestación del servicio.

El servidor público no sólo debe cumplir con las obligaciones laborales que le impone su jefe inmediato o superior, sino también con las que le impongan otros ordenamientos, tal es el caso de las estipuladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo incumplimiento trae como consecuencia las sanciones por falta administrativa, que en términos del artículo 53 del ordenamiento aludido, consisten en; apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, de lo que se colige que el trabajador al servicio del Estado se

encuentra sobrevigilado, y no obstante ello, encontramos en la vida práctica, que funcionarios han incurrido en responsabilidad y no son sancionados. Con estos comentarios terminamos el estudio del capítulo tercero de nuestra tesis y en seguida hablaremos sobre el tema que motivo este estudio y es precisamente el cese del trabajador de confianza al servicio del Estado.

CAPITULO IV

EL CESE INJUSTIFICADO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Se ha intitulado el cuarto capítulo el cese injustificado del trabajador de confianza al servicio del Estado, porque a través de él se pretende encontrar la esencia de nuestra investigación .

Algunos autores se limitan en señalar que este tipo de trabajadores, al estar excluidos de la legislación burocrática, no gozan de garantía alguna, siendo el caso que desde el punto de vista etimológico, aplicado al terreno laboral resulta confuso y se ha prestado a grandes polémicas.

Recordemos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al no definir en forma concreta quiénes son trabajadores de confianza, y si en cambio establecer que serán considerados como tales, los que realicen ciertas funciones específicas, por lo que consideramos deficiente y carente de técnica jurídica la redacción del artículo 5º, toda vez que muchas veces el trabajador realiza funciones diferentes a su nombramiento, o bien carece de él, provocando con ello que las áreas de administración y de recursos humanos de las dependencias de gobierno en sus respectivos catálogos de puestos, clasifiquen a personal que de acuerdo a sus funciones no es de

confianza, lo que se traduce en despidos injustificados que repercuten en el Erario del Gobierno.

Por lo que respecta a la calidad de los trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha profundizado y reiterado en diversas jurisprudencias que el carácter de trabajador de confianza no se determina por la denominación que se le de al puesto, sino por la función desempeñada y contemplada en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Efectivamente, no basta que el nombramiento que se expida al trabajador contenga la mención de que es de confianza, o que contengan las siglas "CF", como muchas veces sucede y lo alega en el juicio laboral el titular demandado, ya que de acuerdo al criterio sostenido por nuestro máximo tribunal, para que proceda la excepción de falta de acción del trabajador cuando reclama la reinstalación o la indemnización constitucional, es necesario que acredite que el trabajador realizaba funciones de confianza y que éstas se encuentran catalogadas y previstas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los trabajadores de confianza del Estado, por lo general son los altos funcionarios que por razón de sus funciones tienen a su cargo la marcha y el destino de las negociaciones y dependencias de gobierno,

también aquellos que por razón de sus actividades, estuvieran al tanto de los secretos de la institución, es decir, se considera que este tipo de trabajadores, lo son precisamente porque las funciones encomendadas resultan delicadas en algún aspecto y están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y por la naturaleza de sus labores, no pueden quedar protegidos por la seguridad y estabilidad de que disfrutaban los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también menos nocivos para el Estado, y cuya remuneración es de cuantía menor.

Es por ello que podemos concluir que los empleados de confianza son los que realmente desempeñan labores mejor remuneradas, mismas que implican el ejercicio de facultades propias de quien los nombra.

A continuación transcribiremos un criterio jurisprudencial que contiene en forma breve como podemos determinar la calidad de confianza. "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, ESTE CARÁCTER DERIVA DE LA LEY" La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por como de confianza por el artículo 5° de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado. Como podemos advertir de la jurisprudencia transcrita, aunque la misma es acertada, no lo es en su totalidad, ya que puede ser que un trabajador tenga el nombramiento o el puesto de Jefe de Unidad Departamental, pero que no realice alguna de las funciones clasificadas como de confianza, es decir, de decisión y dirección o manejo de fondos y valores, entre otras, por ende aunque la plaza aludida se encuentra catalogada como de confianza de conformidad al artículo 5° fracción II, inciso "a" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si el titular demandado dentro del juicio laboral acredita que el trabajador en la plaza de Jefe de Unidad Departamental, realizó funciones inherentes al cargo, el laudo que emita el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe ser absolutorio, ya que la hipótesis normativa indicada, no se configuró, al no haberse dado el desempeño de funciones de confianza en el cargo ostentado.

También de la interpretación del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con la tesis de jurisprudencia indicada, se desprende que si el titular demandado demuestra en el juicio laboral que el servidor o empleado público se encuentra adscrito a una secretaría particular, es Agente del Ministerio Público Federal o Local, policía judicial o miembro de las policías preventivas, aunque no se acredite las funciones en dichos puestos, el

laudo que se dicte al particular deberá ser absolutorio, ya que en los incisos i), k) y l) del artículo invocado, el legislador sólo se refiere a que los que ocupen esos puestos son empleados de confianza, sin importar las funciones que realicen, por el contrario, en los incisos b), c), d), e), f), g) y h) del mismo artículo, se determina que son las funciones las que determinen el carácter de trabajador de confianza y no el nombramiento o puesto ostentado.

Como lo establece el artículo de la ley anteriormente citada, los puestos de confianza son clasificados en el catálogo de puestos de cada institución, siendo esto insuficiente, puesto que lo único que se logra por ese medio, es sustraer a determinados puestos del régimen sindical, al atribuirles la calidad de confianza sin que lo sean, ello por que la mayoría de los catálogos de las dependencias de gobierno están elaborados sin tomar en consideración lo estipulado en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Es realmente alarmante que cada vez es mayor el número de trabajadores al servicio del Estado a los que les es asignada en el nombramiento una plaza de confianza, y desde ese momento al trabajador se le considera como temporal, transitoria y dependiente del funcionario titular de la dependencia, su estadía en el empleo.

Indudablemente en forma equivocada, la tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza, no

obstante que el artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo establece que las condiciones laborales nunca podrán ser inferiores a las que se otorguen a los trabajadores de base.

Debemos considerar que el principio de los mínimos constitucionales y legales son intocables e igualmente aplicables al trabajador de confianza.

Efectivamente, el principio del trabajo como un derecho y un deber social se propone realizar el máximo de libertad para el trabajo, es decir que la persona es libre de dedicarse al trabajo que quiera, esto es, puede seleccionar la profesión que le plazca por corresponder a sus aptitudes a sus gustos o a sus aspiraciones. Las ideas de libertad y de la igualdad marchan por los caminos del derecho del trabajo de la mano: la igualdad sin la libertad no puede existir y ésta no florece donde falta aquélla.

La grandeza mayor del principio de igualdad se presenta en la cuestión relativa a las condiciones de trabajo, en virtud de que la trascendencia de este principio de igualdad y libertad, decidió hacer de él uno de los motores ardientes del derecho del trabajo que puede enunciarse como el principio de la igualdad de tratamiento para todos los trabajadores en lo que concierne al trabajo, es decir que las condiciones de trabajo deberán ser iguales para trabajo igual.

Otro aspecto que caracteriza la condición de los trabajadores de confianza se refiere a la rescisión y terminación de la relación laboral; las disposiciones del artículo 123 Constitucional no establecen ninguna diferencia en lo que a la conclusión de trabajo se refiere, lo que quiere decir que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en que preste sus servicios puede ser despedido injustificadamente de su empleo.

En muchos casos el Estado da el ejemplo al ya no utilizar el nombramiento para incorporar servidores públicos, sino contrata los servicios profesionales, lo que hace que el trabajador no tenga ningún derecho y el contrato termina cuando quiere el patrón; obviamente sin estabilidad en el empleo, seguridad social, ni indemnización por despido injustificado.

Por otra parte, el hecho de que en la octava década del siglo XX, y de ideas neoliberales sustentadas por Margaret Thatcher en Gran Bretaña y por el entonces Presidente Ronald Reagan en E.U., empezó un movimiento muy importante para reducir el aparato estatal, reducir el número de dependencias y consecuentemente, reducir en forma importante la burocracia.

Esto trajo como consecuencia, también reducción y reacomodo de personal, así como liquidación del mismo, este fenómeno continúa, tal es el caso de la desaparición de la Secretaría de Programación y

Presupuesto en 1992, y el reajuste de subsecretarías de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Otro ejemplo de movimiento constante de personal lo vemos en el Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal, en el cual los ceses de los trabajadores ocasionan juicios laborales hasta de 400 trabajadores en una sola demanda, mismos que si el Titular demandado no comprueba que existía una causal de cese, deberán ser reinstalados, lo que implicaría cesar a otros trabajadores, concluyendo en un círculo vicioso de cese constante de trabajadores.

Actualmente no existen datos confiables del número de trabajadores que fueron reajustados en el contexto general de la Administración Pública Federal, pero el hecho es que la reducción de la burocracia es evidente, afectando directamente a los empleados de confianza, ya que están sujetos a los cambios de cada nueva administración.

4.1 Cese Injustificado

De conformidad a la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, esto es, los trabajadores al servicio del Estado de confianza no se encuentran protegidos del Derecho a la Estabilidad en

el Empleo, lo que significa que el titular de la dependencia en cualquier momento puede dar por concluida la relación de trabajo sin responsabilidad. En términos de los artículos 3° y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por funcionario facultado para ello o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, tal disposición es imprecisa, ya que la calidad de trabajador no la da el nombramiento o el figurar en las listas de raya, sino la existencia de una relación de trabajo de carácter personal y subordinado.

En el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estipula que quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°, sin embargo dicho artículo es ilegal y carente de técnica jurídica, toda vez que el hecho de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentren desprotegidos del Derecho a la Estabilidad en el Empleo, ello no significa que no le sea aplicada la ley invocada, ya que las controversias que se susciten entre los trabajadores de confianza y el titular de la dependencia, son del conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El trabajador de confianza al igual que el trabajador de base al servicio del Estado, en caso de ser cesado tiene derecho a solicitar ante el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación o la indemnización constitucional de tres meses de salario y demás prestaciones a que tiene derecho, lo anterior es así, en virtud de que será el citado Tribunal quien decidirá sobre la procedencia o improcedencia de las prestaciones reclamadas por el trabajador, correspondiendo al demandado acreditar que el actor ostentó y desempeñó funciones consideradas por la Ley como de confianza, de lo contrario se entenderá como un cese injustificado en contra del trabajador de confianza.

De conformidad al artículo 185 de la Ley Federal de Trabajo, los trabajadores de confianza no pueden ser despedidos o dados de baja, si no existe una causa de pérdida de confianza, lo que significa que dichos trabajadores al amparo del ordenamiento legal invocado, gozan del Derecho a la estabilidad en el empleo, situación que no acontece con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que estos, por el sólo hecho de ostentar y desempeñar puestos catalogados institucional y legalmente como de confianza, carecen de la inamovilidad en el empleo, por lo que se propone que se reformen los artículos 5° y 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que se otorguen las mismas prerrogativas a todos los trabajadores, sin importar la calidad de empleado de confianza.

Como ya hemos señalado, el trabajador de confianza al servicio del Estado, se encuentra totalmente desprotegido de los derechos que otorga la Legislación Burocrática, por así señalarlo expresamente dicho ordenamiento, ya que sólo reconoce la relación laboral entre el Titular de la dependencia de gobierno y los trabajadores de base a su servicio, excluyendo a los trabajadores de confianza, no obstante que éstos también le prestan un trabajo personal subordinado y recordando que es precisamente la prestación del servicio, lo que determina la relación laboral, siendo incuestionable que los trabajadores considerados como de confianza están sujetos a un horario, realizan un trabajo subordinado, son sujetos de obligaciones y derechos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es importante hacer constar que la categoría de confianza de un puesto en el régimen laboral burocrático, proviene en forma exclusiva de la legislación burocrática y no del nombramiento, es decir, un trabajador de confianza tendrá ese carácter cuando las funciones que desarrolle se encuentren especificadas en el artículo 5° de la ley señalada con antelación. Efectivamente, la calidad de confianza no la determina el nombramiento expedido, sino la actividad desarrollada por el trabajador.

Es indudable que existen dentro de las diferentes dependencias gubernamentales una gran cantidad de trabajadores que aunque no lo

sean, están considerados como empleados de confianza, mismos que son cesados sin otorgarles garantía alguna, mediante la renuncia voluntaria del trabajador, ya que la figura jurídica del despido no se encuentra regulada por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino que es propia de la Carta Magna y regulada por la Ley Federal del Trabajo, no siendo suficiente que el patrón invoque alguna causa legal para tener por justificada la conclusión de la relación laboral pues es menester que acredite en el juicio la causal de tal rescisión

En el caso concreto, cuando un trabajador que es considerado de confianza, se dice despedido injustificadamente y reclama el cumplimiento de su contrato de trabajo, es decir, la reinstalación en el puesto que desempeñaba en el momento de ser despedido; puede acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que la Carta Magna es clara en el sentido de proteger los derechos de los trabajadores, particularmente en su artículo 123, apartado "B", fracción IX, que establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por justificación en los términos que fije la ley, en caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

Como acertadamente hemos venido sosteniendo, el hecho de ser considerado un trabajador como de confianza u ostente un

nombramiento como tal, sin que realice las funciones inherentes, no constituye motivo para cesarlo, por lo que indudablemente, cuando esto sucede, el trabajador al acudir al Tribunal Laboral, generalmente el patrón se excepciona manifestando que por ser trabajador de confianza, fue cesado sin responsabilidad alguna, correspondiendo al demandado la carga de la prueba para demostrar que las labores desarrolladas por el actor tienen las características de las funciones y plazas consideradas como de confianza y que con toda la precisión establece el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La fracción XIV del artículo 123 Constitucional del Apartado "B", estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, agregando que los trabajadores que las desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere, lo que significa por una parte, que quienes 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, toda vez que 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, e incluso a la

estabilidad en el empleo cuando el trabajador no encuadre en ninguno de los supuesto de ley como empleado de confianza.

Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En consecuencia las controversias derivadas de la relación laboral 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 competente constitucionalmente para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto señalado no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

4.2 Acciones en Contra del Cese Laboral Burocrático

Cuando un trabajador al servicio del Estado considerado como de confianza por el titular de la dependencia, es cesado sin ningún motivo, podrá interponer su escrito de demanda dentro del término establecido por la Legislación Burocrática, ante la Oficialía de partes del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Dicha demanda se fundará en los hechos ocurridos al momento de ser cesado, haciendo la observación que es muy importante señalar el nombre y puesto de la persona que le indica la terminación laboral, motivo o causa por la cual es cesado,

enumerar en forma precisa las funciones o actividades desarrolladas, fecha de ingreso, nombre del puesto asignado en el nombramiento expedido a su favor, el horario en el cual prestaba sus servicios, nombre o nombres de sus jefes inmediatos, el salario percibido y en caso de haber laborado fuera del horario normal de trabajo señalar minutos, horas y días laborados, el motivo por el que consideramos necesarios estos datos es para proporcionar a la autoridad que emite la resolución, los elementos probatorios para que dicte un laudo favorable a la clase desprotegida legalmente, como lo son los trabajadores considerados como de confianza.

En las instituciones gubernamentales es muy común que para despedir a un trabajador considerado como de confianza, simplemente se le pide que firme su renuncia en forma voluntaria y como se sigue estilando, actualmente el cambio de un funcionario de alto nivel o nivel superior, implica también el cese de un gran número de empleados para que el nuevo servidor público, pueda colocar al personal de su confianza.

Una vez que la dependencia gubernamental de que se trate ha sido notificada de la demanda laboral interpuesta, deberá presentar su contestación dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de su notificación, apercibido de que para el caso de no hacerlo o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la

demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, en términos de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es muy común que el titular demandado interponga la excepción de incompetencia en virtud de que si al trabajador se le asignó una plaza de confianza, necesariamente se desempeñó para ella como tal, siendo el caso que indudablemente lo que determina la calidad de confianza son las funciones desempeñadas y no la designación que se le da al puesto.

Como podemos observar, ante tales razonamientos, el titular demandado, dolosamente pretende hacer creer que en virtud de que al trabajador se le haya expedido un nombramiento con categoría de confianza, éste efectivamente lo es, argumentando que acredita tales criterios mediante el nombramiento expedido y con el catálogo institucional de puestos en donde se localiza la categoría, sueldo y percepciones, y por consiguiente, el actor carece de acción para reclamar prestaciones que no le corresponden, en términos de los artículos 5º y 8, fundándose en que legal y doctrinalmente los empleados públicos de confianza no están protegidos por lo que respecta a la estabilidad en el empleo, gozando únicamente de las medidas de protección al salario y de las prestaciones de seguridad

social, argumento que pretenden aplicar a cualquier trabajador, aunque no realice las funciones inherentes a la categoría de confianza.

Efectivamente, al interponer la excepción de incompetencia, en virtud de que el demandante se hubiere desempeñado en un puesto o plaza catalogada como de confianza, al pretender acreditar tal razonamiento con el nombramiento expedido a su favor, esto es erróneo, porque reiteramos que son las funciones desempeñadas y no la categoría asignada, lo que determina la calidad de confianza correspondiendo al titular demandado acreditar tal carácter, debiendo necesariamente el actor admitir que era un trabajador de confianza.

Es indudable que el titular de la Dependencia de que se trate manifestará que tanto la prestación principal de la reinstalación y accesorias, como el pago de salarios caídos son improcedentes, y que de conformidad con el artículo 8º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, al estar excluidos de su régimen, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer y resolver el juicio iniciado, lo cual consideramos erróneo, porque como hemos sostenido, mientras el demandado no acredite que las actividades que desarrolló el trabajador eran de confianza, éste será considerado como de base y por ende, despedido en forma injustificada.

En razón de lo expuesto, ante la reclamación de las prestaciones de reinstalación, pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, el demandado es común que manifieste improcedentes las prestaciones reclamadas, en primer lugar por ser trabajador de confianza, y por lo que toca al pago de vacaciones y prima vacacional, señalando que no procede el pago, porque éstas no se pagan, sólo se disfrutan, o en su defecto oponen la excepción de prescripción de la acción intentada, debiendo la Sala responsable, acordar lo conducente.

Sucede también que cuando un trabajador reclama el pago de tiempo extraordinario, y como es de todos conocido, el trabajador considerado de confianza comúnmente labora después de terminada su jornada laboral, e incluso hasta altas horas de la noche sin que se le considere como tiempo extraordinario y obviamente no se le retribuye como tal, por eso, cuando se solicita el pago de este tiempo laborado y que no fue pagado, el trabajador deberá precisar en que días trabajó y cuáles fueron las horas o minutos que en cada ocasión se laboraron, no siendo suficiente con señalar el número total de horas cuyo pago se demanda, pues si no se concretan esas circunstancias la reclamación puede ser improcedente, fundándose el demandado en la obscuridad de la demanda para el caso de que sea imprecisa la reclamación. Este punto, lo consideramos de suma importancia, en virtud, de que si el trabajador elabora correctamente la reclamación de tiempo

extraordinario, y en el juicio laboral se emite el laudo a su favor, podrá recuperar en forma económica todo el tiempo que dejó de disfrutar con su familia o para dedicarse a otra actividad, durante el tiempo que laboró jornada extraordinaria.

Es por ello que el reclamante está obligado a probar que las trabajó, precisando el número diario de ellas, es decir, a que hora comenzaba la labor extraordinaria y cuando concluía, a fin de que se pueda computar su monto, porque como ha de pagarse por horas y salario doble, e inclusive triple, siendo necesario que el juzgador precise esto en forma que no lesione intereses, pues cuando ello no ocurra, ha de absolverse por falta de base para precisarlas.

Finalmente señalaremos otra excepción que interpone el demandado, siendo ésta la de falta de acción y de derecho del trabajador para reclamar prestación alguna, manifestando que pretende hacer valer acciones que no le corresponden. en virtud del nombramiento expedido al actor así como con el Catálogo Institucional de Puestos de la Dependencia demandada, el cual determina las plazas catalogadas como de confianza, razón por la cual las reclamaciones son improcedentes, pero indudablemente, el hecho de que interponga excepciones no significa que sean ciertas o aplicables, porque anterior a ello, debe probar tales fundamentos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ante estos razonamientos, concluimos que la litis del asunto es determinar si el trabajador fue despedido injustificadamente de su empleo, o bien; si como afirma el titular demandado, carece de acción y derecho para reclamar las prestaciones de su demanda, porque se desempeñaba en una plaza de confianza y por lo tanto, carece del derecho a la estabilidad en el empleo, criterio con el que no estamos de acuerdo, por las manifestaciones vertidas a lo largo de este estudio y que se encuentran bien fundamentadas.

4.3 Procedimiento Laboral Burocrático

De conformidad con el artículo 131 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, una vez recibida la contestación de la demanda, se citará a las partes para la audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución, esto es, son tres las etapas en que se divide el procedimiento laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el trabajador al servicio del Estado demanda un cese injustificado.

A continuación iniciaremos el estudio de las pruebas que generalmente ofrece el titular demandado, ya que en materia laboral, la carga de la prueba corresponde a la parte patronal, es decir, al titular de la Dependencia de Gobierno demandada ofreciéndose generalmente las siguientes:

La confesional, a cargo del actor, quien deberá comparecer el día y la hora que para el efecto se fije, para absolver las posiciones que en el momento procesal oportuno le son articulados, teniéndose por confeso ficto para el caso de no comparecer. Esta prueba es fundamental para el demandado porque si el trabajador contesta en sentido afirmativo cuando se le pregunte si era trabajador de confianza, es decir, admite tal categoría, prácticamente el titular demandado estará absuelto del pago y reinstalación de las prestaciones reclamadas. Dentro de las pruebas documentales públicas, el demandado para acreditar la calidad de confianza, comúnmente ofrece las siguientes:

- A. El nombramiento expedido.
- B. El Catálogo Institucional de Puestos.
- C. Acta administrativa y citatorios en caso de que se hubiere instrumentado.
- D. Nominas de pago.
- E. Instrumental de actuaciones.
- F. La Presuncional legal y humana.

Ahora analizaremos las pruebas que comúnmente ofrece el actor, entre ellas se encuentran:

1. La confesional a cargo del Titular demandado, quien deberá absolver el pliego de posiciones en el día y hora señalado,

apercibido de que para el caso de no comparecer, se le tenga por confeso en sentido afirmativo.

2. Confesional para hechos propios, a cargo del funcionario o responsable del cese.
3. La documental privada, consistente en fotocopias de los recibos de pago, constancias en original o copia de las constancias con las cuales acredite que laboraba horas extras, días festivos, tarjeta de asistencia de la última quincena laborada. Documental pública consistente en la comparecencia inicial ante la Dirección de Conciliadores donde se expuso la problemática laboral.
4. Inspección ocular, prueba importante para que una vez revisada la documentación en la que conste las funciones desarrolladas por el trabajador, pueda comprobar, que no era de confianza, que laboraba días festivos y tiempo extraordinario.
5. Instrumental de actuaciones.

En efecto, una vez presentadas las pruebas por ambas partes el Tribunal analizará minuciosamente las constancias de autos y las pruebas aportadas para determinar lo conducente.

Como ya hemos señalado, para el deshago de la confesional, el oferente deberá exhibir los pliegos de posiciones al tenor de los cuales los absolventes tendrían que desahogar la probanza tratándose de altos funcionarios, podrán contestar vía oficio.

Es muy importante que cuando corresponda el desahogo de la confesional por parte del actor, éste manifieste que sus funciones desarrolladas no eran de confianza, porque como ya señalamos, la carga probatoria de esta calidad corresponde al titular demandado. En efecto, es fundamental esta prueba para ambas partes, porque con ella se puede acreditar el horario de labores, actividades desempeñadas y el salario percibido; es decir, el actor podrá acreditar la procedencia del reclamo de la reinstalación, salarios caídos y prestaciones accesorias.

De igual forma el titular demandado podrá desvirtuar los hechos cuando el trabajador reclama tiempo extra ordinario que no fue laborado, percepciones mayores a las reales, así como la calidad de las funciones encomendadas. Por cuanto hace a esta prueba, sucede también que cuando el titular demandado no contesta el pliego de posiciones o lo hace sin acreditar su personalidad, se le tendrá por confeso ficto, en sentido afirmativo, lo que indudablemente beneficia al actor. A continuación entraremos al estudio de las pruebas documentales que en forma genérica ofrece el demandado para pretender acreditar la calidad de confianza de un trabajador.

Comúnmente ofrece el nombramiento expedido al trabajador al momento de ingresar a la Institución demandada de que se trate, mismo que deberá contener todos y cada uno de los elementos que establece el artículo 15 de la Ley Burocrática, es decir, los datos generales del trabajador, los servicios que deban prestarse, determinándose con la mayor precisión posible, el carácter del nombramiento, la duración de la jornada, así como el sueldo y demás prestaciones, por el cual si el demandado omitió alguno de estos datos, el nombramiento puede ser objetado por el actor.

Efectivamente, el nombramiento expedido puede ser objetado en cuanto a la autenticidad de contenido y firma, debiendo ofrecerse el perfeccionamiento, de lo contrario, esta probanza carecerá de valor.

En este orden de ideas, es claro que el nombramiento ofrecido no alcanza el valor probatorio que el demandado pretende darle cuando ha sido objetado. además sueldo colaborario en forma unilateral, sin consentimiento del trabajador, siendo oportuno recordar que la calidad de confianza de un trabajador no la determina el nombramiento expedido, sino las funciones que desarrolló al servicio de la dependencia.

Es importante señalar que el referido puede ser objetado por el trabajador cuando se elabora en forma unilateral, en autenticidad de contenido y firma o por omitir alguno de los requisitos que establece la

ley de la materia, es decir, si falta algún dato general o bien, si no enumera los servicios que deban prestarse, los cuales como ha quedado claro, deberán determinarse con la mayor precisión posible.

Por lo que se refiere al Catálogo Institucional de Puestos, para que tenga pleno valor probatorio, deberá cubrir ciertas modalidades o elementos, es decir, deberá estar elaborado en forma bilateral por ambas partes, la certificación del mismo deberá ser por persona facultada para ello, debiendo tener en forma específica las funciones correspondientes a cada categoría. Para el caso de que fuera objetado en autenticidad de contenido y firma, se deberá ofrecer su perfeccionamiento, siendo el caso que para llegar a concluir que efectivamente las funciones del actor sean de las consideradas como de confianza de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Burocrática, deberán estar contempladas en forma clara y precisa, de lo contrario el Catálogo Institucional de Puestos carecerá de valor probatorio, además como ya quedo establecido, lo que determina la calidad de confianza de un trabajador son las funciones desarrolladas y no la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento o en el Catálogo de Puestos.

Con relación a la excepción que pudiera interponer el titular demandado en el sentido de que el trabajador en forma voluntaria abandonó el empleo, imputándole haber faltado a sus labores, y como

consecuencia, le envía un citatorio para efecto de instrumentarle acta administrativa por abandonar el empleo, comúnmente la Sala responsable de valorar ésta documental considera que la parte demandada no justifica la causal de cese que invoca, porque se considera por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que el trabajador tiene la presunción legal en su favor consistente en que es ilógico el hecho de que si abandonó el trabajo, reclame ahora su reinstalación en el mismo. Por lo que toca a las actas administrativas presentadas por el titular demandado, con fecha posterior a la fecha en que el actor se dice despedido, lejos de justificar un abandono de empleo, crean la presunción de que efectivamente fue separado de su empleo con fecha anterior y por lo mismo el trabajador ya no se presentó a laborar.

Ahora analizaremos otra documental ofrecida por la Dependencia, consistente en copias simples de la nómina, las cuales tienen eficacia probatoria cuando se encuentran firmadas en forma autógrafa, para acreditar si se ha cubierto el aguinaldo, salario, prima vacacional o vacaciones, es decir, el pago de prestaciones que pudiere reclamar el actor y que ya han sido cubiertas, pero para efecto de acreditar la calidad de confianza; las mismas carecen de valor probatoria, ya que no basta con que tenga la clave de confianza, porque son las funciones las que determinan tal carácter y no la designación que se haga en ellos.

Por lo que se refiere a las pruebas ofrecidas por el trabajador o actor, en caso de que sean objetadas se deberá ofrecer el perfeccionamiento para que tengan el valor probatorio que el oferente pretende darles, siendo el caso que cuando se ofrece la confesional a cargo del titular demandado y éste no la desahoga o lo hace sin tener acreditada debidamente su personalidad, se configura la confesión ficta, teniéndose por contestado el pliego de posiciones en sentido afirmativo, lo que indudablemente favorecerá al trabajador.

Tratándose de la inspección ocular, para efecto de no ser desechada, dicha probanza deberá estar relacionada con los hechos motivos de la demanda, señalando el objeto y motivo de la misma, es decir, que pretende acreditar con la inspección precisando los documentos que deberán ser examinadas y ofrecerla, por ende, en sentido afirmativo. Es conveniente que en esta prueba, el trabajador o su apoderado, acudan a la Unidad de Actuarios a realizar la inspección y de esta forma, se entere y le conste que fue debidamente realizada esta probanza.

Es fundamental que recordemos nuevamente lo que establece el artículo 5º fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que establece:

“Son trabajadores de confianza...

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de: ... b) Inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente a nivel de Jefaturas de sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate..." Deduciéndose de esta transcripción que para determinar si la categoría desempeñada por un trabajador es de confianza, debe atenderse a las funciones realizadas y no solamente a la designación del puesto, siendo indispensable que la Sala responsable, al emitir el laudo, analice si el demandado al dar contestación al escrito inicial manifestó las funciones que el actor desempeñó en su cargo o si reconocía las que éste señaló en su demanda, y una vez precisado lo anterior, entrar al estudio de las pruebas ofrecidas por el titular demandado tendientes a comprobar las funciones que se realizaron en el puesto asignado, para tener fehacientemente demostrado las funciones que desempeñó el actor.

En efecto, no basta que la parte actora reconozca en la confesional a su cargo, el nombre de la categoría que desempeñó catalogada como de confianza para encuadrarla en la hipótesis del artículo 5º de la Ley Burocrática, reiterando que no es la designación del puesto ni el hecho de que el nombre o categoría del actor sea igual al que se menciona en el repetido artículo 5º fracción II, inciso b) de la

ley de la materia, lo que dá la calidad de confianza, sino que el actor haya tenido las funciones de inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de Jefaturas y sub-jefaturas, cuando están consideradas en el presupuesto de la dependencia.

A mayor abundamiento, el inciso b) de la mencionada fracción II del artículo 5º alude a los que ejerzan funciones de inspección verificación o vigilancia "... cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate", de donde se sigue que igualmente la parte demandada en el juicio laboral, deberá demostrar que el puesto del actor, estaba, obviamente considerado en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, cosa que desde luego, el titular no hace, si no aporta prueba para ello. Resulta entonces, que si no satisface la demandada el presupuesto requerido, en el sentido apuntalado, necesariamente será improcedente la excepción opuesta en el sentido de que el actor estaba excluido del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De la interpretación armoniosa del valor probatorio que pudiera ofrecer el demandado, tomando en cuenta que cuando un trabajador es considerado de confianza, pero no realiza las funciones inherentes a esta clasificación, obviamente que el titular demandado carece de los medios probatorios para acreditar tal categoría, por lo que en este

orden de ideas y con apego a las actividades que realmente desarrolló el trabajador, así como la plaza ostentada, la Sala responsable de emitir el laudo en un juicio laboral que conforme a derecho corresponda, mismo que al perjudicar a alguna de las partes, dará lugar a la interposición del juicio de amparo, mismo que a continuación analizaremos.

4.5 El Juicio de Amparo en Materia Laboral

La historia del amparo laboral aparece íntimamente ligado al proceso jurisdiccional de las Juntas de conciliación y Arbitraje concebidas como simples amigables componedoras. La expedición de la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 trajo consigo un impulso considerable al amparo, en virtud de las nuevas reglas procesales que marcaban el camino hacia la configuración de un verdadero juicio. Esto se produjo, sobre todo, a partir del artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo que otorgo a los propios laudos, las características esenciales de las sentencias judiciales, al establecerse que los mismos deberían ser claros, precisos y congruentes con la demanda y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el negocio

A partir de la Ley de amparo promulgada el 30 de diciembre de 1935 que entró en vigor el 10 de enero de 1936, se adoptó el sistema de amparo directo en materia de trabajo.

El amparo directo se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del artículo 158, segundo párrafo de la Ley de Amparo:

“Solo será precedente el juicio de amparo directo..., o contra laudos de Tribunales de Trabajo cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales del Derecho o a falta de ley aplicable cuando comprendan personas, acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negativa expresa”

Indudablemente debemos tener muy presente que la demanda de amparo deberá presentarse ante la autoridad responsable, la que hará constar al pie del escrito la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito.

El amparo directo se promueve mediante un escrito en que sustancialmente, además de los datos del quejoso y del tercero perjudicado, así como la narración de los antecedentes del acto que se reclama y el nombre de la autoridad responsable, se deberá exponer las razones por las que se consideran violadas en perjuicio del quejoso las garantías constitucionales y en particular, las previstas en los artículos 14 y 16.

Al recibir la demanda, la Corte o el Colegiado examinará si presenta o no algún motivo de improcedencia, en cuyo caso la desecharán de plano.

De no existir ninguno, admitirá la demanda ordenando notificar a las partes el acuerdo relativo a efecto de que el tercero perjudicado y el Ministerio Público puedan presentar sus alegatos por escrito ante el Tribunal competente. El Presidente de la Sala respectiva del Tribunal Colegiado turnarán el expediente al Ministerio o Magistrado relator que corresponda a efecto de que formule por escrito, dentro de los treinta días un proyecto de resolución redactada en forma de sentencia, del que se pasará copia a los demás Ministros o Magistrados, quedando los autos a su disposición para su estudio en la Secretaría.

Una vez hecho el estudio, citará para una audiencia en que deberá discutirse y resolverse. El acuerdo que cite a la audiencia deberá ser publicado.

Es importante recordar que la Suprema Corte ha sostenido que aún tratándose de empleados de confianza, el patrono está obligado, en los casos en que el trabajador reclama la separación injustificada, a demostrar la justificación del despido, probando los hechos que motivaron la pérdida de la confianza, ya que esos empleados no dejan de tener el carácter de trabajadores y su permanencia en el trabajo esta

garantizada por las prescripciones legales, conforme a las cuales sólo puede ser despedido un trabajador, cuando existe causa justificada.

Indudablemente que si el cese del trabajador fue injustificado, el nombramiento continuará surtiendo sus efectos y entre ellos se encuentra la obligación del titular de ordenar la reinstalación del trabajador cesado, en las condiciones precedentes para que el mismo este en aptitud de llevar a cabo las actividades propias de su nombramiento.

Es por ello que la sentencia que concede el amparo contra el cese de un trabajador del Estado no quedará cumplida sino hasta el momento en que el quejoso sea repuesto en su cargo, se le paguen los salarios que se le dejaron de pagar, con los incrementos salariales, y le sigan pagando sus sueldos para el futuro, mientras continúe la relación de trabajo, recordando que una sentencia de amparo no queda cumplida por el hecho de que las autoridades hagan trámites internos que tiendan a ese cumplimiento, sino cuando es ejecutada por el titular, debiendo el Juez proveer lo necesario para que el cumplimiento cabal quede realizado en un lapso razonable, en términos del artículo 80 y 105 y relativos de la Ley de Amparo.

Es de hacerse notar que para volver las cosas al estado que tenía antes del cese injustificado, hay que reparar los daños y perjuicios causados por la ejecución del acto reclamado que luego

resultó inconstitucional e ilícito, lo que implica el pago de los salarios que se dejaron de percibir, de lo contrario no se restituyen las cosas al estado anterior al no reparar el daño causado al trabajador por la falta de pago durante la tramitación del amparo.

Como ya hemos indicado, reinstalar equivale a poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio, lo que significa que para que un trabajador pueda considerarse como reinstalado, es necesario que vuelva a desempeñar labores de la misma naturaleza que las que desarrollaba antes del despido, o sea, las inherentes al cargo que tenía.

Para concluir este análisis reiteramos que tratándose de los trabajadores al servicio del Estado de confianza, dicho vocablo, aplicado en el terreno laboral resulta confuso, ya que a contrario sensu, se considera que los demás trabajadores tendrán que ser considerados como a los que no se les tiene confianza. Por lo que un trabajador sea considerado como de confianza, deberá realizar alguna de las funciones establecidas en el artículo 5° de la Legislación Burocrática y desempeñando una sola de ellas, será considerado por la Ley y por los Tribunales del Trabajo como trabajador de confianza sin importar la categoría o denominación que se le de al puesto o nombramiento.

Sin lugar a dudas, los trabajadores de confianza que se supone por muchos, que son los más importantes, los mejor remunerados, en

realidad es todo lo contrario, ya que deben tener por lo menos, los mismos derechos laborales que los trabajadores de base. En la práctica no es así, pues la propia Legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado los discrimina al disponer que están excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el mencionado artículo 5°.

Esta disposición la consideramos totalmente restrictiva y desfavorecedora en relación con los trabajadores de confianza ya que tal denominación no la reconoce, ni siquiera la menciona, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que siendo la Legislación Burocrática una ley reglamentaria de los dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, no debe ir más allá de los establecido y ordenado en la misma, y sin embargo lo hace al crear una clase especial de trabajadores denominados de confianza y no lo hace para otorgarle garantías o reconocerle derechos, sino para negárselos, restringirlos o limitarlos.

De igual forma se considera que la disposición contenida en el artículo 8° de ésta ley, que establece la exclusión de los derechos que otorga este ordenamiento a los trabajadores de base, es anticonstitucional, porque propia ley les está cancelando derechos.

Del estudio realizado podemos concluir que en efecto, desafortunadamente a los trabajadores de confianza se les coloca en

una categoría sin reconocimiento y sin recibir las consideraciones legales que les corresponde a los trabajadores de base, sin argumento constitucional alguno, indiscutibles derechos de los que son merecedores, por la simple prestación del servicio subordinado. Por lo que consideramos necesario que los multicitados artículos 5° y 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sean reformados a efecto de que el primero de ellos defina que se debe entender por trabajador de confianza, para luego enumerar las funciones, categorías o puestos que tienen tal carácter; y el segundo de los artículos, en vez de establecer que quedan excluidos del régimen de la ley referida los trabajadores enunciados en el artículo 5° del mismo ordenamiento, deberá especificar que dicha exclusión será aplicable únicamente a quienes realicen las funciones de confianza, y con ello reivindicar los derechos irrenunciables en concordancia con el espíritu del legislador laboral que es la de proteger a los trabajadores y en sí a todo aquél que preste un trabajo personal subordinado, coadyuvando con la política económica y social del país de administrar adecuadamente los recursos del gobierno.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La denominación de trabajador de confianza la consideramos restrictiva y desfavorecedora ya que tal denominación no es reconocida, ni siquiera mencionada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que al ser Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 constitucional, no debe ir más allá de lo establecido y ordenado en la misma, y sin embargo lo hace al crear una clase especial de trabajadores denominados de confianza a los cuales no reconoce derechos o garantía alguna.

SEGUNDA. El trabajador de confianza al igual que el trabajador de base al servicio del Estado, en caso de ser cesado tiene derecho a solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación o la indemnización constitucional de tres meses de salario y demás prestaciones a que tiene derecho, lo anterior es así, en virtud de que será el citado Tribunal quien decidirá sobre la procedencia o improcedencia de las prestaciones reclamadas por el trabajador, correspondiendo al demandado acreditar que el actor ostentó y desempeñó funciones consideradas por la Ley como de confianza, de lo

contrario se entenderá como un cese injustificado en contra del trabajador de confianza.

TERCERA. De conformidad al artículo 185 de la Ley Federal de Trabajo, los trabajadores de confianza no pueden ser despedidos o dados de baja, si no existe una causa de pérdida de confianza, lo que significa que dichos trabajadores al amparo del ordenamiento legal invocado, gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, situación que no acontece con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que éstos, por el sólo hecho de ostentar y desempeñar puestos catalogados institucional y legalmente como de confianza, carecen de la inamovilidad en el empleo, por lo que se propone que se reformen los artículos 5° y 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que se otorguen las mismas prerrogativas a todos los trabajadores, sin importar la calidad de empleado de confianza.

CUARTA. De acuerdo al criterio de nuestro máximo Tribunal, la calidad de empleado de confianza no se determina con la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que es indispensable que las funciones reales desempeñadas por el trabajador coincidan con las previstas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que establece que son

trabajadores de confianza todos los empleados o servidores públicos que se encuentren clasificados dentro de dicho ordenamiento.

QUINTA: Consideramos necesario que el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sea reformado en la parte inicial a efecto de que defina qué se debe entender por trabajador de confianza y una vez definido, enumere como lo hace dicho artículo, las funciones, categorías o plazas que tienen el carácter de confianza, ya que en la forma en que se encuentra redactado se presta a ambigüedades y a una inexacta interpretación que es aprovechada por la parte patronal para catalogar empleos como de confianza sin que realmente lo sean. De igual forma creemos conveniente la reforma del artículo 8° del ordenamiento citado por excluir de manera discriminatoria al trabajador de confianza ya que el espíritu del legislador laboral es la de proteger los derechos consagrados a favor de los trabajadores, mismos que son irrenunciables por el sólo hecho de prestar el servicio personal subordinado, independientemente de la calidad de base o de confianza que se le quiera dar al trabajador.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo. Cárdenas, México, 1978.
- 2.-BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Practico y Jurisprudencial de Derecho Mexicano del Trabajo. Tercera Ed., Sista, México, 1992.
- 3.-BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual de Trabajo. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1971.
- 4.-BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Harla, México, 1992.
- 5.-CABANELLAS, Guillermo. Contrato de Trabajo. Vol. I, Libreros Argentina, 1964.
- 6.-CABANELLAS, Guillermo. Contrato del Trabajo. Vol. II, Libreros Argentina, 1964.
- 7.-CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo. Tomo I Tercera reimpresión, El Ateneo, Argentina, 1975.
- 8.-CAMACHO HENRIQUEZ, Guillermo. Derecho del Trabajo. Tomo I, Temis, Colombia, 1961.
- 9.-CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª Ed. PAC, México , 1991.
- 10.-CASTORENA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. 5ª. Ed. Fuentes Impresores, México, 1983.
- 11.-CAVAZOS FLORES, Baltasar. Causales de Despido. 2ª. Ed. México, 1983.
- 12.-CAVAZOS FLORES, Baltasar. Lecciones de Derecho Laboral. 3ª. Ed. Trillas, México , 1983.
- 13.-CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Trillas, México, 1993.
- 14.-DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 2ª. Ed. Porrúa, México, 1989.
- 15.-DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, 7ª. Ed. Porrúa, México, 1989.

- 16.-DE FERRARI, Francisco. Derecho del trabajo. Volúmen II, 2ª. Ed. Depalma, Argentina, 1977.
- 17.-DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Tomo I. 8ª. Ed. Porrúa, México, 1982.
- 18.-DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 12ª. Ed. Porrúa, México, 1990.
- 19.-DE VEALI, Mario. Tratado de Derecho del Trabajo. 2ª. Ed. Tipográfica Editora, Argentina, 1953.
- 20.-DIAZ DE LEON, Marco Antonio. La Prueba en el Proceso Laboral. Tomo I, Porrúa, México, 1990.
- 21.-GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 40ª. Ed., Porrúa, México. 1992.
- 22.-GONZALEZ CHARRY, Guillermo. Derecho del Trabajo. 2ª. Ed. Temis, Colombia, 1970.
- 23.-GUERRERO, Euqueiro. Manual del Derecho del Trabajo. 18ª. Ed. Porrúa, México, 1994.
- 24.-MORALES, Hugo Italo. La Estabilidad en el Empleo. Trillas, México, 1983.
- 25.-MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo. Tomo I. Porrúa, México, 1983.
- 26.-RAMIREZ FONSECA, Francisco. Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación del Trabajo. "Comentarios v jurisprudencia" 3ª. Ed. PAC, México, 1986.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

- 1.-CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 131ª. Ed. Editorial Porrúa, México 2000.
- 2.-LEY FEDERAL DEL TRABAJO, COMENTARIOS, PRONTUARIO, JURISPRUDENCIA Y BIBLIOGRAFÍA. 81ª. Ed. Actualizada, Editorial Porrúa, México 2000.

3.-LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA, DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. 33ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1995.

4.-JURISPRUDENCIA AÑOS 1917-1985. Cuarta sala. Poder Judicial de la Federación. Compilada por Carlos del Río Rodríguez. México, 1935.

5.-JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES. Laboral. Cuarta Sala. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1955-1956. Compilación, dirección e índices por Francisco Barrutieta.

6.-55 AÑOS DE JURISPRUDENCIA MEXICANA 1917-1971. Laboral. Salvador Castro Zavaleta. 3ª. Ed. Cárdenas, México, 1981.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1.-CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. 21ª. Ed. Heliasta, Argentina, 1989.

2.-CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 21ª. Ed. Heliasta, Argentina, 1989.

3.-CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Porrúa, México, 1985

4.-CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Porrúa, México, 1989.

5.-CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Porrúa, México, 1985.

6.-DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 16ª. Ed. Porrúa, México, 1989.

7.-GOYENA, Juan Carlos. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVI. Bibliografía Omeba, Argentina, 1982.