

00721  
218 a



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

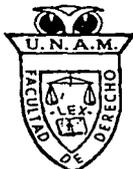
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**“LA INOPERANCIA DE LAS VÍAS  
PROCESALES PARA LA DEFENSA DE LOS  
TRABAJADORES DE CONFIANZA”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

**P R E S E N T A:**  
**SILVIA CHAVARRIA BUSTAMANTE**

**ASESOR:**  
**LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD**



MÉXICO, D.F.

C.D. UNIVERSITARIA, 2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO.  
PRESENTE.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Muy distinguido Señor Director

La alumna: **SILVIA CHAVARRIA BUSTAMANTE** con número de cuenta 83101009, inscrita en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA INOPERANCIA DE LAS VIAS PROCESALES PARA LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA**", bajo la dirección del LIC. **MANUEL GUTIERREZ NATIVIDAD**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **LILIA GARCIA MORALES**, en el oficio con fecha 02 de junio del 2003, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F. 10 de junio del 2003.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
DEL TRABAJO Y DE LA

**LIC. GUILLERMO HORAROBAINA**  
Director del Seminario

**NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL.** La interesada deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.  
c.c.p.-Seminario.  
c.c.p.- Alumno (a).

C

**A LA UNAM:**

FUENTE INAGOTABLE DE CONOCIMIENTOS  
Y FORMADORA DE HOMBRES Y PROFESIONALES  
CON FUTURO

¡GRACIAS!

**A TODOS MIS MAESTROS:**

QUIENES CON PACIENCIA Y  
SABIDURÍA TRANSMITIERON SUS  
CONOCIMIENTOS EN MI PERSONA.

**A MI ASESOR: LIC. Manuel Gutiérrez Natividad**  
¡Guerrerense distinguido!

GRACIAS POR SU INVALUABLE AYUDA, YA  
QUE SIN ELLA NO HUBIERA SIDO POSIBLE  
LA CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

d

De manera especial dedicó esta tesis a:

MIS PADRES:

Irma Bustamante Carranza y Fernando Chavarria Zecua, a quienes amo profundamente, siempre me dieron lo mejor de ellos e infundieron en mí con su ejemplo los valores que guían desde una perspectiva ética mi trabajo como abogada.

A ti Julio, a quien tocó vivir a mi lado la parte más difícil de mi enfermedad. Pero gracias a tu amor y paciencia que me alimentan y me fortalecen día a día, para continuar adelante. Tu apoyo ha hecho posible llegar a la terminación de este ciclo. Por siempre te amo.

A ti Sofia Natalia, por aferrarte a la vida, aún cuando todavía no nacías, gracias hija por existir y darme la felicidad inigualable de ser madre, sé que tengo mucho que aprender de ti.

A MIS HERMANOS:

Fernando, Pedro, Irma, Mario, Raúl, Griselda, Sergio y Carlos, gracias por ser mis hermanos y por llenar mi vida de esos matices de amor, cariño, dulzura, ternura, valor, seguridad, tristeza, enojo, coraje, miedo, etc. que me han acompañado durante toda mi existencia, siendo una experiencia única y que me han lleva a superarme día a día.

A mis cuñadas y cuñados, por ser parte de mi vida.

A mis Compadres Irma y Héctor, a quienes admiro por sus éxitos que me han servido de ejemplo. La distancia solo ha fortalecido los lazos que nos unen y es precisamente este trabajo el resultado de los mismos.

A mis Sobrinas y Sobrinos, con quienes he compartido momentos inolvidables y han llenado mi vida de muchas alegrías, gracias, son adorables.

A Laura y Pedro, por su apoyo, pero sobre todo por compartir mis experiencias buenas o malas y por que se que puedo contar con ustedes.

e

## INDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### CAPÍTULO 1

#### CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA

1.1 Concepto de Derecho del Trabajo. ....	2
1.2 Concepto de relación de trabajo. ....	6
1.3 Concepto de relación jurídica de trabajo. ....	10
1.4 Concepto de trabajador de confianza. ....	16
1.5 El Derecho Burocrático. ....	22

### CAPÍTULO 2

#### ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

2.1 Los acuerdos dictados por el General Lázaro Cárdenas al Estatuto Jurídico de 1938 .....	36
2.2 La reforma laboral al Estatuto de las relaciones del Estado y sus trabajadores de 1941. ....	43
2.3 El apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1960. ....	44
2.4 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. ....	54

f

### CAPÍTULO 3

#### MARCO JURÍDICO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN NUESTRO DERECHO Y EN EL EXTRANJERO

3.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	64
3.2 En la Ley Federal del Trabajo. ....	68
3.3 En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. ....	74
3.4 En la Jurisprudencia. ....	79
3.5 El Derecho Internacional del Trabajo. ....	82
3.6 La legislación comparada. ....	93

### CAPÍTULO 4

#### LA INOPERANCIA DE LAS VÍAS PROCESALES PARA LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

4.1 Situación de los trabajadores de confianza en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional. ....	97
4.2 La regulación de los trabajadores de confianza en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. ....	99
4.3 Los Derechos que se le niegan al trabajador de confianza. ....	110
4.4 La inoperancia de las vías procesales para la defensa de los trabajadores de confianza. ....	123
4.5 Propuesta de solución de la Tesista. ....	126

CONCLUSIONES .....	133
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA .....	139
--------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

La elaboración de una tesis profesional es siempre una labor difícil, pero a la vez ilustrativa que, en materia jurídica nos conduce en el amplio e inagotable mundo del conocimiento del derecho. Es por ello, que en este caso nuestro tema denominado "LA INOPERANCIA DE LAS VÍAS PROCESALES PARA LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA", fue concebido en razón de que desde nuestro particular punto de vista y en las cuestiones teóricas y prácticas el trabajador de confianza, en la actualidad, carece de los medios de defensa que los demás trabajadores tienen, y precisamente es en ésta hipótesis en donde estriba la razón de nuestro trabajo.

Para abordar el tema en comentario, se señalan algunos conceptos básicos que tienen relación con nuestra materia. Asimismo, se hace referencia a los antecedentes del Derecho Burocrático desde los acuerdos dictados por el General Lázaro Cárdenas en 1938, hasta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

Posteriormente, señalamos el marco jurídico actual del trabajador de confianza en nuestro Derecho y en el extranjero. Finalmente, hablamos de la inoperancia de las vías procesales para la defensa de los trabajadores de confianza, su situación real, así como los derechos que se le niegan a estos trabajadores, y proponemos la solución a este problema.

Por lo anterior, consideramos que la figura del trabajador de confianza no fue prevista en el artículo 123

constitucional y no ha aparecido en él como consecuencia de alguna reforma o adición. De hecho, es un producto de lo que con muchas reservas, al menos respecto de México, tendríamos que calificar de "lucha de clases", que entre nosotros nunca se ha producido de manera real, gracias al corporativismo endémico que copiamos de la Italia fascista de Benito Mussolini y aún padecemos, desde el siglo XIX.

El artículo 123 ha sufrido desde entonces dieciocho reformas y adiciones. Es particularmente importante, no por valiosa sino por descaradamente discriminadora, la adición del apartado "B", por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos (Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1960) que colocó a los Trabajadores al Servicio del Estado en una situación diferente y evidentemente sin respeto alguno para los derechos colectivos.

Por lo anterior, pretendemos, en base al estudio del trabajador de confianza, que a éste se le concedan los beneficios del derecho social y del derecho del trabajo en general, para elevar el nivel de vida de éste, mejorar la productividad y el servicio que realizan.

**PAGINACION**

**DISCONTINUA**

**CAPÍTULO 1**  
**CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA**

En nuestro país existen dos regimenes de derecho laboral, por un lado, el derecho laboral común que rige para los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y en general para todo contrato de trabajo; por otro lado, está el derecho laboral burocrático, que rige para los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, entre otros.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, regula las relaciones laborales de los llamados trabajadores burocráticos, que pueden ser trabajadores de base o de confianza.

Por lo anterior, comenzaremos por hacer referencia a los conceptos que a nuestro parecer son básicos para la mejor comprensión y desarrollo del presente trabajo de investigación, como son los de Derecho del Trabajo, relación de trabajo, relación jurídica de trabajo, trabajador de confianza y Derecho Burocrático.

Lo antes expuesto es con el fin de demostrar y perfilarnos a demostrar que en la actualidad los trabajadores de confianza, para su defensa, no cuentan con las instancias procesales adecuadas, existiendo muchas lagunas jurídicas al respecto, por lo señalado es oportuno precisar lo siguiente.

### 1.1 Concepto de Derecho del Trabajo

Es en la Constitución de 1917 y en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, donde encontramos, esencialmente, el fundamento legal de nuestra disciplina.

El Derecho de Trabajo es producto de la lucha de clases, es decir, de trabajadores y patrones en la búsqueda por tener mejores condiciones de trabajo y como consecuencia derecho a trabajar.

Como sabemos, al Derecho del Trabajo se le ha pretendido llamar Derecho Social, Derecho Obrero, Derecho Laboral, etc., teniendo mejor aceptación la definición de Derecho Laboral.

Para tener una mejor concepción de lo que se entiende por derecho del trabajo, nos permitimos transcribir a continuación los siguientes conceptos.

Indica Néstor de Buen que "esta denominación es la que ha tenido mayor aceptación entre los tratadistas; en rigor, no es una denominación plenamente satisfactoria, al menos en el estado actual de la ley y de la doctrina, ya que sus disposiciones no comprenden a todas las actividades en que puede manifestarse el trabajo."<sup>1</sup> A pesar de ello no cabe duda de que el concepto Derecho del Trabajo es el que más

---

<sup>1</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Décima edición, Porrúa, México, 2000. p. 30.

se aproxima al contenido de la disciplina y si hoy se produce el fenómeno de que el continente sea mayor que el contenido, no dudamos que, en fuerza de la expansión del Derecho Laboral, la coincidencia entre ambos llegue a ser plena en poco tiempo.

Sánchez Alvarado señala que "aunque se ha criticado la denominación anterior diciendo que es demasiado amplia, en virtud de que no todo trabajador se encuentra bajo el ámbito de nuestra disciplina, es aceptada, sin embargo, por el grueso de la corriente internacional, debido a que tiende a ampliar constantemente su ámbito de acción, en efecto, el Derecho del Trabajo tiende a regular toda prestación de servicios, dado su carácter expansivo, según señala el artículo 123, en su apartado A, de la Constitución."<sup>2</sup>

En base a los citados se considera que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

'A' entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo, de donde se llega a la conclusión de que el Derecho del Trabajo rige sobre cualquier prestación de servicios, cuando se preste mediante un contrato de trabajo.

---

<sup>2</sup> SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I Vol. I Segunda edición, Porrúa, México, 1982, p. 31.

El eminente maestro Mario de la Cueva, dice " que 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. Naturalmente para entender en toda su extensión este concepto, se hace preciso conocer con exactitud qué es la justicia social y la fórmula para obtener el citado equilibrio entre los dos factores de la producción, el que a veces es precario, por la concurrencia de intereses antagónicos. En la doctrina también se considera que el Derecho del Trabajo, o lo que se conoce con ese nombre es un fenómeno social, con amplio contenido de justicia social y con importantes implicaciones en todos los ámbitos de la vida del país."<sup>3</sup>

En nuestra opinión personal el Derecho del Trabajo es una ciencia social y pública sistematizada y dinámica, porque sus sujetos y objetos, pertenecen al campo de las relaciones individuales y colectivas entre los hombres, constituida por principios, normas e instituciones legales reglamentarias y convencionales en relación con el trabajo, los trabajadores y los patrones.

El Derecho del Trabajo es un derecho imperativo, es decir, que sus normas deben cumplirse y si no se cumplen el Estado interviene coercitivamente a fin de que sean acatadas sus disposiciones, imponiendo sanciones por sus violaciones.

---

<sup>3</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Décima quinta edición, Porrúa, México, 2000, p. 96.

La fracción XXVII del artículo 123, apartado "A" constitucional, expresamente establece la nulidad de toda estipulación que implique renuncia a algún derecho a favor del trabajador y su concordante artículo 5 de la Ley Federal del Trabajo, prescribe que sus disposiciones son de orden público y que no producirá efecto legal alguno la estipulación que establezca o se refiera a cualquiera de los doce supuestos que expresamente señala, así como la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo. Como se observa, no sólo protege los derechos consignados en la Ley Laboral, sino también los consignados en cualquier otra norma de trabajo.

Por otra parte, se reconoce en la doctrina que el Derecho del Trabajo es un derecho inconcluso, pues debe constantemente atemperarse a los cambios, reconocimientos y conquista sociales que se vayan logrando, teniendo presente al trabajador como persona humana, a su libertad y su dignidad.

Otra característica predominante de este derecho, es que los beneficios que se señalan para el trabajador, son los mínimos, mismos que pueden superarse, pero nunca disminuirse, por reglamentos, pactos o convenios. Para el Dr. Mario de la Cueva, "la Ley Federal del Trabajo, representa un segundo mínimo a favor de la clase trabajadora elevado sobre el mínimo señalado en la Constitución."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ibidem. p. 97.

Para el citado autor "el Derecho del Trabajo se gesta en el siglo XX y después de superar las injusticias del mundo individualista y liberar, se plasma en la declaración de los Derechos Sociales en nuestra Constitución de 1917 y posteriormente en la Constitución de Weimar, en Alemania, en el año de 1919 y se presenta como un derecho de la clase trabajadora para los trabajadores."<sup>5</sup>

Nosotros consideramos, sin desconocer el carácter que le señala el maestro de la Cueva que su alcance es más extenso, que va más allá del trabajador, al normar también los derechos y garantías patronales, organismos jurisdiccionales, e incluso protege intereses y derechos de la sociedad en su conjunto.

De lo antes expuesto, entendemos que al Derecho del Trabajo podemos definirlo como el conjunto de principios, instituciones u organismos destinados a regular los actos, obligaciones y derechos, así como las relaciones y los conflictos obrero patronal, ya sea de carácter sindical o individual. Sus características, requisitos y personalidad.

## **1.2 Concepto de relación de Trabajo**

La historia del trabajo es uno de los temas más interesante del Derecho del Trabajo.

De una parte se asocia a la problemática de la técnica jurídica, cuando se intenta encuadrar los orígenes y las

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 98.

características de la relación de trabajo, en el lugar en que pueda corresponderle en la clasificación de las diferentes categorías jurídicas. De la otra se vincula a problemas sociales y especialmente a nuestra experiencia constitucional, cuando se advierte que la relación de trabajo nace sin estar vinculada a otras figuras análogas, particularmente del campo de derecho civil, con una virtualidad propia, desde el momento en el que el constituyente de 1916-1917 otorga a los derechos de los trabajadores el rango de norma suprema.

La relación individual de trabajo, la que puede establecerse o existir con o sin el contrato individual de trabajo, consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona física o jurídica, mediante el pago de un salario. Si existen estos elementos, existe para la ley laboral, la relación de trabajo, independientemente del acuerdo, acto o documento que la haya organizado.

Resalta en esta institución fundamental de Derecho del Trabajo, a la que se refiere la Ley Laboral en su artículo 20, tres elementos esenciales que son:

- **La prestación de un trabajo personal.** Esto se refiere a la disposición que tiene el trabajador de prestar personal e individualmente el trabajo, pero si el patrón acepta la sustitución es válida.
  
- **Que se preste mediante el pago de un salario;** y se entiende por relación de Trabajo cualquiera que sea

el acto que la origine la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

- **Que el trabajo personal que se preste sea subordinado.** Este elemento o característica de la subordinación, es sin duda, el más importante y consiste en la facultad de mando del patrón y el deber jurídico de obediencia del trabajador, siempre que sea en relación con el trabajo contratado. Si no existe este elemento de subordinación, aunque haya un trabajo personal y medie el pago de un importe en efectivo como contra-prestación, por el servicio o trabajo prestado, no habrá relación laboral. Como ejemplo podemos citar el caso de un despacho de abogados que ejerce libremente su profesión, a quien le formulamos una consulta legal, por la cual le pagamos un importe en efectivo previamente convenido; existe la prestación de un servicio personal y el pago del importe del mismo, pero no existe relación laboral regulada por la Ley del Trabajo, en virtud de que dicha relación carece del elemento indispensable de subordinación.

La Corte tiene declarado "que la prestación de servicio a una persona sin su consentimiento, no determina la relación laboral, pues tratándose del contrato de trabajo, no puede quedar sujeto a la voluntad de una de las pretendidas partes del mismo, sino para que exista una relación laboral se necesita que el patrón acepte y

contrate a una persona para que le preste servicios, pero si estos le son desempeñados sin su voluntad y consentimiento, no por ello existe la relación laboral.”<sup>6</sup>

“Hay situaciones que pueden constituir excepciones a lo consignado a lo anteriormente y serían los casos en el que el patrón, no obstante querer despedir a un trabajador de planta, si éste no le da causa legal justificada para su despido, tendrá que mantenerlo aun en contra de su voluntad. También en el caso, de que un trabajador despedido injustificadamente, haya solicitado y obtenido su restitución en el mismo trabajo; en este caso, aún en contra de la voluntad del patrón éste tendrá que mantener la relación laboral con el trabajador, aún en contra de su voluntad.”<sup>7</sup>

No todas las relaciones laborales están comprendidas y registradas por el apartado “A” del artículo 123 constitucional y su norma reglamentaria la Ley Federal del Trabajo; normativas que nos rigen para los contratos de comisión o mandato mercantil que señalan los artículos 273 y siguientes del Código de Comercio los contratos de prestación de servicios profesionales regulados por los artículos 2606 y siguientes del Código Civil vigente. Ni las relaciones laborales de los trabajadores de los tres Poderes de la Unión, ni de los Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación. T. XX. Vol. IV. Octava Época. 4a. Sala Marzo-Abril, México, 1990. p. 386.

<sup>7</sup> Cit. Por BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Décima edición, Sista, México, 2000. p. 215.

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 como lo establece el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en su primer párrafo.

Según la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, "cuando el patrón niega la relación laboral, corresponde al trabajador la carga de probar la existencia de dicha relación."<sup>8</sup>

Puede existir la relación de trabajo sin la existencia del contrato individual y aun sin el acuerdo de voluntades, pero su fundamento lo tendrá en la Ley, en el contrato colectivo o en el contrato-ley.

### **1.3 Concepto de Relación Jurídica de Trabajo**

El maestro Mario de la Cueva sostiene que la relación de trabajo "es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios

---

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación. Op. cit. p. 410.

internacionales, de los contratos colectivos y contratos-  
ley de sus normas supletorias.”<sup>9</sup>

Como sabemos, la Ley Federal del Trabajo de acuerdo con su artículo 1º es de observarse a general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123 apartado “A” de la Constitución.

Sobre el particular, el maestro Borrell Navarro señala que “la relación de trabajo es una situación de hecho, reconocido y regulada por el Derecho del Trabajo, la que comienza a tener vigencia desde el momento mismo en que se presta el trabajo, sin ninguna formalidad, contrato o solemnidad.”<sup>10</sup>

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo citada, establece en su artículo 20 que:

Artículo 20. “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”.

En virtud de la definición anterior se distinguen los elementos constitutivos siguientes:

- Trabajador.
- Patrón.

---

<sup>9</sup> DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. p. 187.

<sup>10</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel. Op. cit. p. 154.

- Prestación de un trabajo personal subordinado.
- Pago de un salario.

Además, la relación de trabajo puede nacer de un contrato o bien de cualquier otro acto distinto.

A su vez el artículo 21, establece una presunción por demás favorable para los trabajadores, pues no siempre existe un contrato de trabajo que dé nacimiento a la relación de trabajo.

Artículo 21. "Se presumen la existencia del contrato y la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe."

De acuerdo con este precepto, y en ello coincide la doctrina, no es necesario que exista físicamente un contrato de trabajo entre el trabajador y el patrón, quien, cabe señalar, nunca participa en la selección y contratación de los trabajadores, para que exista la relación de trabajo.

Es decir, la relación de trabajo se presume, basta pues con la simple prestación del trabajo para que exista dicha relación desde el momento en que el trabajador comienza a prestar aquel.

El derecho burocrático reconoce la existencia de la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio.

Al respecto, Manuel Moral Rocha sostiene que la relación de trabajo o relación jurídica laboral, como él la llama, "es la prestación de un trabajo personal subordinado, al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la entidad pública u órgano a la cual se encuentra adscrito."<sup>11</sup>

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 2° señala:

Artículo 2°. "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

De lo anterior se advierte, que no obstante el nombramiento o la incorporación de una persona a las listas de raya para ser considerado trabajador al servicio del Estado, para el derecho burocrático, existe la relación de trabajo por el solo hecho, objetivo, de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática, lo que equivale en el derecho laboral común al nacimiento de la relación

---

<sup>11</sup> MORA ROCHA, Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición, Pac, México, 1998. p. 21.

laboral, por la sola prestación de un servicio persona subordinado.

Sin embargo, la ley comete el error de señalar que tal relación se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio, porque:

- Los titulares de las dependencias y de las instituciones son solamente representantes de un órgano estatal.
- Los representantes del Estado-patrón, no participan en la selección ni contratación del personal al servicio de la institución.
- La relación de trabajo se establece entre el trabajador y el órgano estatal, no con su representante.

Si admitiésemos que la relación de trabajo se establece entre los titulares de una dependencia o institución de gobierno y sus trabajadores, estaríamos también admitiendo que el cambio del titular de alguna de éstas, por ejemplo, equivaldría a la substitución del patrón de una empresa en el derecho laboral común, por una parte, pero además el cambio del titular de una dependencia equivaldría a la terminación de la relación laboral de los trabajadores al servicio de tal dependencia, en virtud del nombramiento que dicho titular expidió a los trabajadores

en cuestión, lo que es evidentemente ilógico, porque la relación de trabajo se establece entre el Estado y los trabajadores a su servicio.

Además, la legislación burocrática reconoce solamente la existencia de la relación laboral de los trabajadores de base, lo cual ratifica lo señalado líneas arriba en el sentido de que los trabajadores de confianza no son regulados ni protegidos por el derecho burocrático, como lo establece el artículo 8° de la Ley de la materia.

Sobre el particular, Miguel Cantón Moller sostiene que la relación de trabajo "es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador."<sup>12</sup>

En este sentido, cuando el trabajador es incorporado a las filas de una entidad burocrática aparecen las condiciones esenciales que determinan la existencia de una relación de trabajo y que coinciden con el derecho laboral común, a saber:

- Servicio personal.
- Subordinación.
- Derecho a percibir un salario y la correlativa obligación de pago del mismo.

---

<sup>12</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición, Pac, México, 2000. p. 98.

Resumiendo lo anterior, se infiere que si bien es cierto que para el surgimiento de la relación de trabajo entre el trabajador y el Estado, normalmente se requiere de un nombramiento, también lo es que es indudable la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe la subordinación, el desarrollo de una labor personal por parte del empleado y el derecho a percibir una compensación económica; correlativamente está la obligación del Estado de pagar esta última.

#### **1.4 Concepto de trabajador de confianza**

Para poder conceptuar al trabajador de confianza, es necesario presentar el significado del término **confianza**; de acuerdo al diccionario Larousse<sup>13</sup> se refiere a: "Esperanza que se tiene en una persona o cosa (Sin. V. Esperanza y seguridad.) ...Familiaridad en el trato,. intimidad... En confianza, m. adv., fiado en la palabra de uno "

Sin embargo, conceptualizar al trabajador de confianza, siempre ha sido una tarea difícil para la doctrina y para el Legislador y, remontándonos a la ley de 1931, a pesar de que hacía una distinción respecto de este tipo de trabajadores, denominándolos específicamente empleados de confianza no parecía darle mayor importancia a su regulación; el artículo 48, disponía: "Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas

<sup>13</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. Décimo segunda edición. Larousse, México, 1988. p. 259.

las personas que trabajen en la empresa, aun cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa.”<sup>14</sup>

Fue debido a tal gravedad y a las controversias que suscitaba la imputación de esta calidad a una determinada persona lo que ocasionó que se buscara una definición, más clara y precisa, para cuyo efecto la comisión encargada de formular el proyecto de la nueva Ley del Trabajo, consultó todas las experiencias obtenidas después de la Ley de 1931, las tesis doctrinales y jurisprudenciales, así como los contratos colectivos en que se hiciera referencia a los trabajadores de confianza y que pudieran servir de pauta en su formulación.

“Al proyectarse la nueva ley, el problema de los empleados de confianza fue uno de los más controvertidos, participando en la polémica tanto los miembros de la comisión redactora, como los representantes de los sectores. Ello motivó que se modificara reiteradamente el texto del proyecto.”<sup>15</sup>

En un principio se utilizó una fórmula doble: por una parte, se dio un concepto general, que posteriormente se individualizaría, de lo que es un trabajador de confianza, indicándose que tal categoría dependía de la naturaleza de

<sup>14</sup> DÁVALOS, José Derecho del Trabajo. T. I. Octava edición, Porrúa, México, 2000. p. 315.

<sup>15</sup> Ibidem. p. 316.

las funciones desempeñadas y no de la designación que se le diera al puesto y, por otro lado, se hizo una enunciación de los principales puestos de confianza, en el señalamiento de las funciones de confianza típicas y en la inclusión de una frase final que permitiera extender la categoría a otras que tuvieran características semejantes, es decir, daba entrada a la analogía y otorgaba a las Juntas de Conciliación y Arbitraje facultades decisorias.

Sin embargo, debido a la divergencia de opiniones que hubo respecto a la segunda fórmula (el sector laboral "quería que se redujera la lista y rechazaba la posibilidad analógica que daba margen a su ampliación, el patronal deseaba que se ampliara tal enumeración), se ocasionó que sólo se adoptara la primera solución; en la Exposición de Motivos la Comisión explicó: se llegó a la conclusión de que era preferible un concepto general a cuyo fin se adoptaran las ideas siguientes: los trabajadores de confianza son trabajadores, según lo indica su nombre, lo que quiere decir que están protegidos por la legislación de trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza cambiándoles el término de empleados, por el de trabajadores, señala Mario de la Cueva que con ello se estableció en la ley que no existen dos clases de trabajadores, sino sólo una categoría."<sup>16</sup>

Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma directa e inmediata con la vida de las

<sup>16</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. 10ª edición, Porrúa, México, 1999. p. 361.

empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia general; esta fórmula y las disposiciones de la Ley vigente interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes: "primeramente, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones, en segundo lugar, las funciones de confianza son las de inspección, dirección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con los trabajos personales del patrón."<sup>17</sup>

Finalmente, el artículo 9° de la Ley establece que: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto".

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

Lo señalado en el primer párrafo del artículo 9,° por lo que hace a su contenido, se ha considerado acertado e inobjetable, ya que se apoya en un criterio objetivo que por sí mismo rechaza cualquier posibilidad de calificación subjetiva por parte del patrón y/o del trabajador mismo, en perjuicio de éste; este principio, no expresado antes en el

---

<sup>17</sup> Ibidem. p. 362.

derecho laboral, tiene una importancia excepcional y sirve de base para que se eliminen fórmulas fáciles de fraude legal, que consistían en clasificar como de confianza a ciertos trabajadores para sustraerlos de la sindicalización o para privarles, indebidamente, del derecho de la estabilidad en el empleo.

En cuanto al párrafo segundo del citado precepto, se ha criticado al considerarse que resulta contradictorio con su primera parte e impreciso; por lo que hace a la primera objeción, indica Baltasar Cavazos "que es erróneo que una cierta actividad tenga el carácter de confianza sólo cuando sea general, pues aún y cuando no lo sea, si su naturaleza así lo determina, ésta será siempre de confianza.

A su vez, se objeta esta consideración porque si se hiciera así, resultaría que prácticamente casi todos los trabajadores serían catalogados como de confianza, sin serlo realmente."<sup>18</sup>

Con respecto a la segunda crítica, sostenida por Néstor de Buen, "indica que el requisito de generalidad da lugar a la confusión y dudas, preguntándose qué debe entenderse por tal."<sup>19</sup>

Este requisito, a decir de Trueba Urbina, indica "que las funciones de confianza deberán comprender "todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que

---

<sup>18</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 lecciones de derecho laboral. Tercera edición, Trillas México, 1998. p. 216.

<sup>19</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. cit. p. 471.

el ejercicio de las mismas actividades en forma, específica o concreta, en el taller, en la fábrica, en departamentos u oficinas, no le dan a tales funciones el carácter de confianza,"<sup>20</sup> por su parte, Euquerio Guerrero señala que "con el elemento de la generalidad el legislador buscó referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejerzan, así sea accidentalmente, alguna de tales funciones."<sup>21</sup>

En cuanto al objeto que se tuvo para incluir este término de generalidad, a decir de Mario de la Cueva, "consiste en evitar que en forma indiscriminada se designen trabajadores de confianza donde no los haya, pues su interpretación ha de ser restrictiva la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales, a lo cual no todo trabajador tiene acceso, sino tan sólo unos cuantos, aquellos que reúnan los requisitos de honestidad, discreción y lealtad, a decir del mismo autor."<sup>22</sup>

Por lo que hace al último párrafo del artículo 9º, donde se determina que también serán catalogados de confianza aquellos trabajadores que dentro de la empresa o establecimiento ejecuten trabajos personales del patrón, debiéndose entender por tales aquellos que versen sobre actividades que el mismo patrón podría realizar directamente y que, por razones varias, no realiza sino por

---

<sup>20</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Cuarta edición, Porrúa, México, 1978. p. 216.

<sup>21</sup> GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima primera edición, Porrúa, México, 2000. p. 416.

<sup>22</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. II. Op. cit. p. 381.

conducto de otra persona (dándose como ejemplo al chofer, a la secretaria privada y al mensajero del patrón) en quien delega tales funciones.

### 1.5 El Derecho Burocrático

El Derecho Burocrático está evolucionando y se está dispersando en lugar de unificarse y simplificarse y es la tendencia que se advierte con tanta reforma y cambio legislativo lo que lo vuelve complicado y difícil de sistematizar, interpretar, analizar y enseñar.

El Derecho Laboral Burocrático ha venido ganando terreno día a día en su valor académico y doctrinario, además de representar innegables matices de utilidad práctica, como un marco regulador de una multiplicidad de actividades de los servidores públicos.

Sin embargo, en ésta época de finales del siglo, es momento oportuno para reflexionar y profundizar en las características y signos distintivos de esta rama jurídica, tanto en su evolución de orden histórico, como en sus propios contenidos teóricos y doctrinales, sin dejar a un lado el conocimiento de sus aplicaciones de orden pragmático en el derecho positivo del país y del extranjero.

En este contexto, Acosta Romero entiende al Derecho Burocrático "como aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y

obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores público, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad."<sup>23</sup>

De lo anterior estimamos que válidamente podemos hablar en nuestro país, de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos del Estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada de ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral burocrática, pero entendiendo también que para otros no se den los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales. Al respecto, en un apartado posterior de esta Tesis, insistiremos en este asunto.

El Lic. Pedro Ojeda Paullada define en su libro *Trascendencias actuales del Derecho Burocrático*, "al Derecho Burocrático, como un derecho de la función pública y se concibe al servidor público más como funcionario, o sea que es quien lleva a cabo la función pública, más que como servidor público o trabajador."<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Segunda edición, Porrúa, México, 1999. p. 43.

<sup>24</sup> OJEDA PAULLADA, Pedro. *Trascendencias Actuales del Derecho Burocrático*. Segunda edición, Trillas, México, 1999. p. 72.

La mayor parte de los tratadistas del tema aceptan que la Constitución del 17, plasma en su contenido una tesis clara de protección de los derechos de los trabajadores en general y desde luego también para quienes sirven al Estado.

Igualmente existe amplia aceptación en el sentido que nuestro país ha tenido un notable avance de proyección social al entender que si bien la esencia de la relación que vincula al servidor público con el Estado tiene un sustrato de orden administrativo, también se presenta paralelamente, un vínculo de carácter laboral revestido de la protección y seguridad, que bajo los principios de la justicia social, merece el servidor público y su familia.

A esta característica, la denominó con certeza el destacado maestro don Mario de la Cueva como la "fuerza expansiva del Derecho del Trabajo,"<sup>25</sup> denotando con ello esa capacidad de amplitud que esta disciplina busca para englobar y dar marco a toda relación laboral independientemente del acto que la origine.

De esta manera la protección de los trabajadores, consagrada en la Constitución pionera de los derechos sociales, que fue el Documento de Querétaro, se hacía extensiva a toda relación laboral. Sin embargo, pronto surgió la duda y el cuestionamiento sobre su alcance en materia del servicio al Estado.

---

<sup>25</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. II. Op. cit. p. 391.

Para Don Alberto Trueba Urbina, la relación entre el Estado y sus trabajadores "quedaría comprendida sin más en el propio texto original del artículo 123 de la Constitución, el habla de una explicación integral del precepto."<sup>26</sup> En tal sentido afirmaba el maestro que "la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados."<sup>27</sup>

Algunos juristas han seguido esta concepción originalmente sostenida por Trueba Urbina, explicándonos así, sus posturas de pronunciarse por un solo texto del artículo 123 constitucional sin apartados, como lo sostiene el Dr. José Dávalos, o, de alguna manera, también el Dr. Néstor de Buen.

Acerca del particular existen tres principales corrientes como parte integrante de: el derecho del trabajo, el derecho administrativo o como una rama autónoma; ponderando cada una distintos argumentos, mismos que se enuncian en las voces correspondientes.

Teoría administrativa, teoría autonomista, teoría civilista, teoría del acto unilateral del estado, teoría del acto unión, teoría del contrato administrativo, teoría del derecho vigente y teoría laboralista.

<sup>26</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 127.

<sup>27</sup> Ibidem. p. 128.

A manera de resumen, podemos definir al Derecho Burocrático como la rama del derecho que estudia (ó regula) la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, derivada ésta de la capacidad de acción denominada función pública.

Por razones de sistemática, la ciencia del derecho siempre nos induce a clasificar todos los hechos sociales que guardan trascendencia para ella; tal es el caso de la relación laboral que se observa entre el Estado y sus trabajadores, cuya existencia ha provocado discusiones, que aún hoy siguen sin definir su ubicación dentro de las distintas ramas del derecho.

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

Todo lo que actualmente existe y conocemos tiene un antecedente, tiene historia; el Derecho del Trabajo como hecho social no aparece espontáneamente en un momento dado, sino que viene formándose con el transcurso del tiempo, con el acaecer diario, aunque debemos de reconocer que su desarrollo ha sido inusitadamente rápido.

En las sociedades de la antigüedad, la egipcia, la romana, la griega, no existió Derecho del Trabajo, no obstante que si existía el trabajo humano, que es parte de la vida misma de la humanidad y nace con ella; y no podía existir porque el trabajo era desempeñado por los esclavos, los miembros de la sociedad Egipcia, Griega o Romana, intelectuales, sacerdotes o patricios nunca llevaron a cabo labores manuales que eran considerados denigrantes.

Quizá podríamos señalar los primeros brotes de lo que vendría a ser posteriormente el Derecho del Trabajo en el nacimiento o aparición de los gremios, las cofradías y con el surgimiento de la villanía en la edad media, esto es a fines del siglo XVII hasta el siglo XVIII.

La verdad es que a partir de estas fechas comenzó una lucha de carácter político en busca del poder; los villanos trataban de obtener la fuerza para gobernar que hasta entonces detentaban los señores y los oficiales y compañeros en los gremios trataban de desplazar a los

maestros. Era una lucha por el poder, pero que de cualquier forma repercutía también en las condiciones de trabajo de unos y de otros.

Por su parte los maestros se oponían a que los oficiales pudieran competir con ellos en la producción y los detentadores de la riqueza, que era esencialmente de la tierra, pretendían seguir explotando, mediante el uso de la fuerza del poder político a quienes laboraban en ellas. Era la lucha, el enfrentamiento de quienes carecían de todo en contra de quienes gozaban de la riqueza y sus dones.

"La Revolución Industrial, la creación de fábricas, a finales del siglo XVII, hace que los campesinos se transformen en proletarios; los concurrentes a aquéllas empresas, que son hombres, mujeres y niños, también son explotados con agotantes jornadas, con salarios bajos, que eran la base de la competencia entre los empresarios, pero al estar reunidos se dan cuenta de que tal vez en conjunto pudieran obtener algo que solos no pueden lograr. Se dan cuenta de las necesidades generales, de los problemas comunes, de sus aspiraciones iguales y es así como empieza a aparecer un espíritu de clase."<sup>28</sup>

Después de ésta breve remembranza histórica, es conveniente destacar lo sucedido al respecto en nuestro país, y así podemos decir, que el Estado, para dar el servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que

---

<sup>28</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. cit. p. 6.

los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren de preparación técnica, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta labores manuales de apoyo, como secretarías, archivistas y dibujantes, por ejemplo, en las oficinas o chóferes, barrenadores y otras actividades similares.

Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el término "Burocrata del que se han derivado Burocracia y Burocrático, en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una crítica a lo que se hace complicado o lento; pero en realidad es injustos el uso."<sup>29</sup>

Parece ser que el término deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego, **Burrus**, "que significa un color oscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura, **Bure**, de donde vino el llamar a las más importantes **Bureau**. Parece ser que algún Ministro Francés utilizó la palabra *bureaucratie* para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso al mundo en general."<sup>30</sup>

Podríamos decir que tienen en realidad varias acepciones o interpretaciones el término burocracia: 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

<sup>29</sup> MATEOS M., Agustín. Diccionario de Etimologías Grecolatinas del Español. Tercera edición, Estíngue, México, 2001. p. 24.

<sup>30</sup> UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. Décima edición, Porrúa, México, 2002. p. 103.

bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo racionalizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia y eficacia en los resultados.

Una de las más claras definiciones de lo que es la burocracia la encontramos en Víctor A. Thompson *Modern Organization*, que dice: "La burocracia es una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo."<sup>31</sup>

Es obvio que si se requiere de intermediarios entre gobernantes y gobernados, esas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México por consiguiente ha tenido siempre una burocracia que le sirva, ya sea en la época de los aztecas y los mayas, en la Colonia, en la etapa de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de regirse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial en nuestro país. Después, como la relación iba caminando, tratando ya de atender a

<sup>31</sup> Cit. por TRUEBA URBINA, Alberto Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1990, p. 182.

los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

Quienes prestaban servicios en el Gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecía de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligada a pensar en diversas formas de defensa, de autodefensa podríamos decir.

"Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el periodo colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos."<sup>32</sup>

Ya en la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y a su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir, con su estabilidad.

Es en el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero en realidad la

---

<sup>32</sup> Ibidem. p. 183.

mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

"Durante el Gobierno del General Díaz aparece la Ley de Pensiones, Montepios y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho; se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad."<sup>33</sup>

En realidad, durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la presentación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.

"Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista."<sup>34</sup>

Siendo Presidente Constitucional Sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos, entre otros acuerdos dictó uno de gran importancia para nuestro estudio: el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento

<sup>33</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. cit. p. 69.

<sup>34</sup> Ibidem. p. 70.

del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934.

Si bien es cierto que Este acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo 2° transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto, según la exposición de motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya antes, casi inmediatamente después de tomar posesión, en septiembre de 1932 el General Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; ahora con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto Jurídico, al que nos vamos a referir más adelante.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supermercados y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las

Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. Contenia algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios.

Debemos señalar que esta disposición presidencial si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, insistimos, fue el antecedente del Estatuto Jurídico. "El General Abelardo L. Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, ya que en los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma Ley en su

artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan y que él debía cumplir esa que consideraba una promesa solemne, dentro de la mayor brevedad para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían.”<sup>35</sup>

Aunque el precepto constitucional le concede facultades al Presidente, decía, para designar a los empleados, él abdicaba esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo. Así lo demuestra el hecho de que se adhirieran a los obreros en la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora. Toman parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, de la que resulta Secretario General un brillante mexicano, destacado luchador y universitario distinguido, el Lic. Vicente Lombardo Toledano pero los trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos y no pudieron actuar verdaderamente dentro de la C.T.M., como en un principio lo pretendieron.

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del Congreso de Unidad, del 30 de Agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

---

<sup>35</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 52.

## 2.1 Los acuerdos dictados por el General Lázaro Cárdenas al Estatuto Jurídico de 1938

Cuando estuvo de presidente de la República el General Cárdenas, se logró presentar ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, en la que hay que recordarlo, no había Diputados de partidos de oposición, pero sí los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

"La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió la iniciativa enviada por el C. Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937 en que se turnó a las Comisiones unidas 1ª y 2ª de Trabajo y 2ª de Gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su Dictamen, aprobatorio en todos sus términos del día 21 de ese mismo mes; los comisionados que intervinieron fueron de 1ª de Trabajo: Gonzalo Bautista, Luis R. Reyes, y Luis Mora Tovar; de la 2ª de Trabajo, Antonio Romero, Pedro Torres Ortiz y Federico Idar y por Gobernación, Manuel Gudiño y Mauro Angulo."<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ibidem. p. 53.

"El Senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensa de trámites, la que fue aprobada por el Senado; a continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana; Gonzalo Bautista, quien señaló que aunque para los miembros de la comisión tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concluir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga como aparece en la iniciativa y en el Dictamen;"<sup>37</sup> Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo; el Senador Jalisciense González Gallo pidió que las Cámaras y el Poder Judicial renunciaran expresamente a su derecho de remover y nombrar libremente a sus empleados, para evitar que el derecho constitucional a hacerlo estuviera por encima del Estatuto; Nicéforo Guerrero lo rebatió diciendo que el Estatuto era precisamente reglamentario de ese derecho, por lo que resultaba innecesaria la propuesta; en iguales términos o similares se produjo el senador Wilfrido C. Cruz. La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión en lo particular pasó a la Cámara de Diputados.

---

<sup>37</sup> DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. p. 50.

Ya decíamos que en ésta Cámara hubo mayor discrepancia, en efecto, en fecha 24 de diciembre de 1937 se dio cuenta con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado, con una adición propuesta por el Senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al empleo en las mismas condiciones al que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección o de confianza. El proyecto fue turnado a las Comisiones unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales

El Dictamen de las comisiones está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene innumerables modificaciones, la mayor parte de estilo, pero algunas con importancia; los dictaminadores fueron los Diputados: "1ª de Trabajo.- Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Félix de la Lanza y José Zavala Ruiz; 3ª de Trabajo Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y como suplente Francisco Arellano Belloc; 1ª de Puntos Constitucionales, Lic. José Hernández Delgado, Lic. José Santos Alonso y Lic. Emilio Araujo; 2ª de Gobernación, Lic. José Santos Alonso, Lic. Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate Albarrán."<sup>38</sup>

"El día 12 de Mayo de 1938 se puso a discusión el Dictamen, de las Comisiones unidas y hubo intervenciones de numerosos Diputados, cuyos nombres estuvieron por años ligados a la vida política, diplomática y administrativa de México; entre las intervenciones podemos mencionar las de José Aguilar y Maya, Francisco Arellano Belloc, Salvador Ochoa Rentería, Miguel Ángel Menéndez Reyes, Fernando

<sup>38</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Quinta edición, Porrúa, México, 1980. p. 126.

Amilpa, José Muñoz Cota, José Hernández Delgado, Agustín Franco, Margarito Ramírez, Víctor Alfonso Maldonado.”<sup>39</sup> Sería largo e innecesario seguir enumerando a los participantes en el debate; baste con lo citado para podernos dar cuenta de que había calor, entrega, interés y capacidad en nuestros Diputados. Que hombres como Aguilar y Maya o Víctor Alfonso Maldonado hubieran estado en contra fue situación aleatoria, derivada de puntos de vista equivocados, pero de buena fe; allí está en cambio la intervención de Fernando Amilpa, líder obrero y del escritor Miguel A. Menéndez Reyes, brillantes defensas del trabajador al servicio del Estado.

El Dictamen de las Comisiones fue votado en contra, por las numerosas modificaciones que contenía; un grupo de Diputados presentó otro proyecto de Estatuto, que fue aprobado en la sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de origen para su discusión nuevamente.

En la sesión del Senado de la República de fecha 23 de agosto de 1938 se dio cuenta con el envío de los Diputados. Al darse cuenta por la Secretaria, el senador Gilberto Flores Muñoz solicita que se dispense de trámite y se declare el Senado en sesión permanente hasta que la Comisión presente su dictamen; fue turnado el proyecto a las Comisiones unidas de 2ª y 3ª de Trabajo y 2ª de Gobernación.

---

<sup>39</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. cit. p. 76.

"El Dictamen de estas Comisiones, integradas por los senadores 2<sup>a</sup> de Trabajo; Antonio Romero y Pedro Torres Ortiz; 3<sup>a</sup> de Trabajo: Felix C. Rodríguez, Román Campos Viveros; 2<sup>a</sup> de Gobernación Manuel Gudiño y Mauro Angulo, fue en el sentido de desechar las reformas formuladas por los Diputados; ratificar la aprobación de fecha 21 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que hubieran sido cesados a partir del 1<sup>o</sup> de enero de 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto. Se turnó de inmediato con una comisión que hizo entrega personal en la Cámara de Diputados, con la súplica de que fuera tratado con la altura necesaria. El 6 de septiembre de 1938 fue dada cuenta con el proyecto y puesto a discusión no hubo oradores en contra, por lo que pasó a la votación nominal y fue aprobado por 158 votos contra 6, pasándose al Ejecutivo para los efectos de la publicación."<sup>40</sup>

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

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; derechos y obligaciones de los trabajadores, nueve artículos; de los salarios, doce artículos; de las obligaciones de los poderes de la unión con sus

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 77.

trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; de las obligaciones de los trabajadores, un artículo con siete incisos; de la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos; de la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones; de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos; de las condiciones generales de trabajo, con tres artículos; de las huelgas, con siete artículos; del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos; de los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales dos artículos; de las prescripciones, seis artículos; del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos; de la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, siete artículos; de la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, un artículo; del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos; en total ciento quince artículos más doce transitorios.

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

A grandes rasgos, el Estatuto trataba de:

Definir al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio materia, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."<sup>41</sup>

El artículo 3° del Estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

Dividía a los trabajadores de base y de confianza.

Los artículos 7° y 8° establecían que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre

---

<sup>41</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 58.

el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Cierto tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación. El Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto entonces vigente, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado, hasta que finalmente se elevó el estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando el apartado B del artículo 123 constitucional, que en sus diversas fracciones de los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática.

## **2.2 La reforma laboral al Estatuto de las relaciones del Estado y sus trabajadores de 1941**

El Estatuto Jurídico estuvo en vigor tal como le expidió el Presidente Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941, en este año el Presidente de la República, que ya lo era el General Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo Estatuto, pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente.

En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico 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 lo que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

No conteniendo ningún otro aspecto, no resulta necesario hacer comentarios más abundantes sobre esta reforma legal.

### **2.3 El apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1960**

El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones que los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para Instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que

se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

"Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, siendo Presidente de la República el licenciado Adolfo López Mateos."<sup>42</sup> Da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

En la iniciativa, en realidad se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice asimismo que en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la Justicia en el país.

---

<sup>42</sup> Ibidem. p. 62.

En la sesión en que se dio lectura a la iniciativa intervinieron los CC. Senadores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Manuel Terán Mata y Rodolfo Brena Torres.

El primero en su intervención hizo un análisis de la situación histórica de los servidores públicos hasta 1938 y se señaló que no obstante los ataques y críticas adversas que recibió la promulgación del Estatuto, los veintiún años de vigencia habían ya puesto a la vista que únicamente sirvió para demostrar que sus impugnadores estaban equivocados, que nunca se alteró la paz, que no se estorbó al funcionamiento del Estado, y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado y terminó pidiendo la aprobación de sus compañeros para la iniciativa. Terán Mata dijo "que la figura jurídica del Estatuto si bien protegía a los trabajadores del Estado, solamente les daba eso, protección legal, pero que mejor que lograr para ellos una protección de mayor nivel, la constitucional, que los pondría al nivel de los demás trabajadores mexicanos."<sup>43</sup> El oaxaqueño Brena Torres por su parte "señaló la importancia de la iniciativa, equiparable según él a la inclusión del artículo 123 en la Constitución, pues así se evitaría que algún funcionario con distinto sentido pudiera simplemente derogar el Estatuto; hizo señalamiento de notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan

---

<sup>43</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Segunda edición, Harla, México, 2000. p. 71.

diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores.”<sup>44</sup>

Al terminar estas intervenciones se turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, las que emitieron su Dictamen el día 10 de diciembre de 1959, que aprobaba la iniciativa; los integrantes de las Comisiones fueron Lic. Mariano Azuela, Lic. José Castillo Tielsmans y Lic. Manuel Hinojosa Ortiz y Leopoldo Sánchez Celis, Samuel Ortega Hernández y Vicente García González.

Con dispensa de trámites fue aprobado el dictamen por unanimidad de votos y pasó a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento constitucional.

“En esta Cámara las comisiones Segunda de Puntos Constitucionales integrada por Carlos Guzmán y Guzmán, José Vallejo Novelo, Rafael Espinosa Flores y Jesús Ortega Calderón y la Tercera de Trabajo formada por Ramón Villarreal Vázquez, Blas Chumacero Sánchez y Heriberto Bejar Jáuregui rindieron su Dictamen el día 21 de diciembre de 1959, que se sometió a discusión al día siguiente; en el Dictamen se modificó la fracción IX del apartado “B” que se discutía, señalando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y en la parte inicial suprimió la palabra y empleados, por considerar que bastaba decir trabajadores.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Ibidem. p. 72.

<sup>45</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. cit. p. 78.

El dictamen fue aprobado en segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año, después de la intervención, defendiéndolo, de los Diputados Emilio Gandarilla, Arturo López Portillo y José Vallejo Novelo y se devolvió para los efectos pertinentes a la Cámara de Senadores.

A su vez, los Senadores, en la sesión del 26 de diciembre de 1959, conocieron el Dictamen de las respectivas Comisiones, que aceptaron por considerarlas procedentes las modificaciones formuladas por los Diputados. El Dictamen fue aprobado con dispensa de trámites y por unanimidad y la iniciativa pasó a las Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente Permanente.

"El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pasó al ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960."<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ibidem. p. 79.

El texto aprobado y publicado fue el siguiente:

Artículo 123. "El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
- B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.
- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que exceden serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser

disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal;

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos deducciones o embargos de salarios, en los casos previstos por las leyes;
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;
- VIII. Los Trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, 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;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determinen la ley respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les concede;

XI. La seguridad social se organizará sobre las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria”.

“Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- I. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes;
- II. 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”.

Además del contenido esencial, el proyecto aprobado contenía varios artículos transitorios que transcribimos:

Transitorios:

Artículo Primero.- "Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de la publicación de ésta ley en el Diario Oficial de la Federación".

Artículo Segundo.- "Entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente".

No obstante que se hizo la publicación el 5 de diciembre, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma, ya que no existía ley reglamentaria, hubo necesidad de una reforma, por un error que se cometió el 16 de diciembre de 1960, un numeroso grupo de senadores, encabezado por el Lic. Manuel Moreno Sánchez, quien era Jefe del Control Político de esa Cámara y en la que figuraban representantes de gran parte de los Estados de la República, presentó una iniciativa para adicionar la fracción IV del apartado "B" de que nos estamos ocupando, que fue aprobada con dispensa de trámites y turnada a la Cámara de Diputados.

"La reforma consistía en adicionar dicha fracción in fine con las palabras y en las entidades de la República, pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando

laboraran en alguna de las entidades tendrían percepciones obligadamente mayores que el salario de ese lugar, porque en su mayoría en los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al Distrito Federal, tal vez con excepción del Territorio de Baja California Norte."<sup>47</sup>

Con los diputados sucedió exactamente lo mismo, aprobado por unanimidad y con dispensa de trámites; se consultó a las Legislaturas locales y estas los aprobaron también, tomando el acuerdo respectivo los Senadores el día 12 de septiembre de 1961 y los Diputados declararon reformado el artículo el 21 del mismo mes y año.

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

Mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria, tal como lo estableció el artículo transitorio ya transcrito, estuvo en vigor el Estatuto Jurídico de 1941, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

#### **2.4 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963**

Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963.

---

<sup>47</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. cit. p. 101.

Si bien esta Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

Nos referimos un poco en detalle al contenido de esta Ley:

El artículo 2° señala que "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las Dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio; que en el poder legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán esa relación".

Cabe hacer el comentario de que en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores de base que se entiende establecida. Pero hay algo aún más grave: se pretende con esta disposición si se interpreta literalmente, que la relación es con el titular de cada dependencia, lo que permitiría suponer que con el cambio del titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman o autorizan, solamente están actuando como representantes del Ejecutivo, con quien está establecida la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.

Pero además, el artículo comentado se refiere a los titulares de aquéllas instituciones o descentralizadas mencionadas en la propia Ley, en el artículo 1º; resulta realmente complicada que en cada caso deba agregarse a la relación mencionada una nueva organización o modificar la Ley para casos tan específicos; sería preferible, lógicamente, que existiera una determinación del tipo de entidades a las que les sea aplicable esta ley.

En igual forma, el artículo 5º detalla, puesto por puesto y en cada institución o tipo de organización, los puestos que son de confianza, cuando debería establecerse la calidad o característica del empleado de confianza o tal vez en forma más fácil, señalarlos a partir de su nivel presupuestal.

En el artículo 8º se señalan las exclusiones en la protección de la ley, mencionándose a los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, salvo el personal civil de la industria militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así como los que presten servicio civil por contrato o por honorarios. Es de comentarse, porque parece una verdadera injusticia, que se incluye dentro de los no protegidos por la Ley a quienes presten servicios como personal de vigilancia en establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; parece injusto porque este personal es puramente operativo y está sujeto a las órdenes de sus superiores, de

tal suerte que no existe fundamento para hacerlos aparecer como si pudieran crear o cambiar situaciones generales.

También merece comentario la disposición del artículo 16, que señala por una parte las causales por las que un trabajador podrá ser trasladado de una población a otra y las condiciones para ese traslado y por otra que deberá señalársele previamente esa causa al trabajador. El comentario es que cuando esto sucede únicamente se le notifica, es decir, se le da a conocer algo ya decidido y en lo que su voluntad no tiene participación, que se supone es el objeto de darle aviso previo, cuando recibe el aviso no tienen otra alternativa, según se desprende del criterio sostenido por el H. Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, que dice:

**"ADSCRIPCIÓN. CAMBIO DE.-** Los Trabajadores al Servicio del Estado están obligados a obedecer de inmediato las órdenes por las que se les cambie de adscripción, quedando a salvo sus derechos para ejercitar posteriormente las acciones que estime procedentes."- Laudo 174/44 Manuel Aguilar Bello Vs. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas."<sup>48</sup>

Pero por si se pudiera considerar que tal criterio es ya muy antiguo, existe una resolución de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

---

<sup>48</sup> Semanario Judicial de la Federación. T. VI. Vol. II. Cuarta Sala, Mayo-Junio, México, 1990. p. 281.

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE LOS.-** Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se haya precisado el lugar en que prestarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho de no ser movilizados, los titulares de las unidades burocráticas están facultados a cambiar de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular que puede, en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirlo así la Ley aplicable que nada dispone acerca de cuando y como tendría que probarse la necesidad de la medida."<sup>49</sup>

Aún cuando el artículo 27 de la Ley establece que el trabajador disfrutará de un día de descanso por cada seis de trabajo, por acuerdo del Presidente de la República, que apareció en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972, ahora el descanso es de dos días corridos por cada cinco de trabajo, que generalmente son el sábado y domingo de cada semana. También en el mismo acuerdo se establece que deberán distribuirse las horas correspondientes al sábado entre los otros cinco días, pero de hecho las jornadas continuaron siendo iguales, esto es de seis o siete horas en esos días.

Conforme a lo dispuesto por la Ley, en su artículo 46 Fracción V, Inciso j), el titular deberá solicitar

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 282.

previamente la autorización del tribunal para cesar a un trabajador, pudiendo suspenderlo o cambiarlo de adscripción provisionalmente, mientras obtiene la resolución, pero en la práctica esto viene a ser letra muerta; los titulares o sus representantes de hecho cesan a quien desean y después acuden al Tribunal, si es que el cesado demanda, para acreditar que si existieron causales para la terminación unilateral de la relación de trabajo. Aún cuando esto no debiera ser aceptado, ya que no se actúa conforme a derecho, el Tribunal si acepta la excepción y las pruebas relativas; al efecto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que dice:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE DE LOS SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.-** Cuando el titular, de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal."<sup>50</sup>

De la Jurisprudencia anterior, se infiere que el trabajador de confianza no es que no tenga derecho a las garantías que se señalan en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, sino que simple y sencillamente en la mayor de las veces no se les reconocen por parte de las autoridades laborales sino hasta cuando, el trabajador de manera directa demanda tales derechos.

---

<sup>50</sup> Semanario Judicial de la Federación. Op. cit. p. 258.

Asimismo, aunque en la teoría se señala que al trabajador de confianza al servicio del Estado tiene los mismos derechos que los trabajadores de base en la realidad esto no sucede razón por la cual, consideramos que el apartado "B" del artículo 123 constitucional deberá modificarse en beneficio de los trabajadores de confianza.

### CAPÍTULO 3

#### MARCO JURÍDICO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN NUESTRO DERECHO Y EN EL EXTRANJERO

La relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos no se agota con el estudio de los trabajadores de base. De ahí que nosotros también abordemos el estudio de los trabajadores de confianza.

Según señala Néstor de Buen, en el primer anteproyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo "se utilizó una doble fórmula: por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto. Después se hizo una anunciación de los principales puestos de confianza, dando entrada, por último, a la analogía y otorgando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión."<sup>51</sup>

En efecto, el artículo 8° del referido anteproyecto, señalaba a grandes rasgos lo siguiente:

"La categoría del empleado de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de:

---

<sup>51</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Octava edición, Porrúa, México, 2000. p. 389.

- I. "Los directores, administradores y gerentes generales cuando tengan carácter de trabajadores.
- II. Los directores técnicos y administrativos y sus colaboradores inmediatos, tales como jefes de producción, de laboratorios, de investigaciones, de seguridad industrial de compras y ventas, de personal y otros semejantes, de cuya capacidad y alto grado de responsabilidad depende el buen resultado de los trabajos.
- III. Los abogados y contadores que tengan a su cargo respectivamente, la defensa de los intereses de la empresa y su contabilidad.
- IV. Los cajeros encargados de la entrada y salida de caudales y las personas que manejen los fondos de la empresa o establecimiento.
- V. Las personas encargadas de guardar los secretos de fabricación.
- VI. Las personas que tengan a su cargo la vigilancia general de los trabajos.
- VII. Las personas que presten servicios personales al patrono, tales como el secretario particular y cuya actividad, discreción y celo serán indispensables para un trabajo eficaz.
- VIII. Las personas que desempeñen funciones o actividades análogas a las enunciadas en las fracciones, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje".

"En España por ejemplo existe en esta materia la Ley Articulada de Funciones Civiles del Estado aprobada en el Decreto 315 el 7 de febrero de 1964, la cual fue sustancialmente modificada por la ley 30 del 2 de agosto de 1984. Ellas se refieren al personal al servicio de la administración pública española, tanto a los funcionarios de empleo que pueden ser eventuales o interinos, como a los funcionarios de carrera los que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente."<sup>52</sup>

En Francia, también los miembros de la función pública están sometidos al estatuto general de 1959, de carácter jerárquico y autoritario y cuya aplicación excluye las de las normas laborales, como ya lo vimos en el capítulo primero de esta obra.

En México, en el año de 1984, se pretendió crear una Ley del Servicio Civil de Carrera, pero se frustró el proyecto, de ahí la necesidad de que se vuelva a poner en marcha, dándole participación para su elaboración a los sindicatos y trabajadores del Estado para que no resulte lesivo para los intereses de ellos.

Deben participar activamente, con el propósito de que todos los instrumentos que determinan la relación laboral, como el reglamento de escalafón, estímulos y recompensas, seguridad e higiene, admisión, capacitación y el diseño de guías técnicas para reclutamiento y selección, evaluación

---

<sup>52</sup> Ibidem. p. 390.

del desempeño, etc., deben señalarse de común acuerdo entre dependencias y sindicatos, para lograr el establecimiento eficaz, en México, del servicio civil de carrera.

A efecto de tener una adecuada comprensión sobre lo anotado, será oportunamente precisar lo relacionado a la protección del trabajador de confianza en nuestro derecho y en el extranjero.

### **3.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La figura del trabajador de confianza no fue prevista en el artículo 123 constitucional y no ha aparecido en él como consecuencia de alguna reforma o adición. De hecho, es un producto de lo que con muchas reservas, al menos respecto de México, tendríamos que calificar de lucha de clases, que entre nosotros nunca se ha producido de manera real gracias al corporativismo endémico que copiamos de la Italia fascista de Benito Mussolini y aún padecemos.

Si bien de alguna manera la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931 alude, como veremos más adelante, a los trabajadores de confianza, su regulación inicial se produjo en los contratos colectivos de trabajo. "Los empresarios, al afirmarlos, lograban reservarse el derecho frente a las cláusulas de exclusión de ingreso impuestas por los sindicatos de contratar libremente a aquellos trabajadores que de alguna manera ejercerían funciones de

representación, de simple mando o, en rigor, de confidencialidad."<sup>53</sup>

Los Contratos Colectivos de Trabajo, por regla general, mediante un listado de los puestos llamados de confianza, servían de índice del mundo privado del empresario. Pero la ley no preveía el tema en el sentido de crear para estos trabajadores un régimen especial. Gozaban de la estabilidad en el empleo, decretada ésta en la fracción XXII del artículo 123 constitucional que muy pronto, en 1941, pasó a mejor vida gracias a la ejecutoria.

Es interesante, para una mayor sensibilidad frente al problema de los derechos del trabajador de confianza, hacer referencia al marco normativo en el que están inmersos.

El sistema laboral mexicano descansa en una concepción presumiblemente tutelar de la ley a favor de los trabajadores. Esa ha sido, hasta hace poco tiempo, la corriente dominante en el mundo ya que las regulaciones laborales nacieron, precisamente, de la necesidad de impedir la excesiva explotación de los trabajadores a los que el capitalismo naciente con la Revolución Industrial, en el último tercio del Siglo XVIII, sometía a todo tipo de vejaciones: salario insuficientes a veces pagados con vales; jornadas prolongadísimas; explotación de los menores y de las mujeres; riesgos de trabajo frecuentes sin responsabilidades patronales y un largo, etc. "Todo se amparaba bajo la figura jurídica protagonista de la

<sup>53</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Segunda edición, Cámara de Diputados LVIII. Legislatura. UNAM, México, 2002. p. 61.

Revolución liberal: el contrato. Aunado a él estaba el mito de la autonomía de la voluntad, olvidando que el contrato es válido entre iguales y que en las relaciones de trabajo esa igualdad nunca se da."<sup>54</sup>

Por lo que respecta a nuestra Constitución Política, podemos decir que su texto inicial, aprobado en Querétaro, entró en vigor el 5 de febrero de 1917. Fue promulgada por un ejecutivo conservador y antiobrero, pero suficientemente inteligente. Quizá sería mejor decir que, dotado de una visión política excepcional, Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, dio pie a las iniciativas de los jacobinos, el ala izquierda del Constituyente, para que no se opusieran a su proyecto principal: conceder al Ejecutivo una plena hegemonía sobre los demás poderes.

Originalmente se atribuía a las legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal la facultad de legislar en materia de trabajo, y muchos Estados la ejercieron; pero en 1929, por iniciativa del presidente provisional Emilio Portes Gil, se atribuyó en exclusiva al Congreso de la Unión esa facultad.

El artículo 123 ha sufrido desde entonces dieciocho reformas y adiciones. Es particularmente importante, no por valiosa sino por descaradamente discriminadora, la adición del apartado "B", por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos (Diario Oficial de la Federación, del 6

---

<sup>54</sup> Ibidem. p. 62.

de diciembre de 1960) que colocó a los trabajadores al servicio del Estado en una situación diferente y evidentemente sin respeto alguno para los derechos colectivos.

"En relación con los trabajadores de confianza, los excluyó de cualquier derecho salvo la protección al salario y las medidas de seguridad social. Lo que quiere decir que no tienen derecho a indemnización por despido justificado o injustificado. Lo que quiere decir, sin eufemismos, despido libre y sin costo alguno."<sup>55</sup>

La reforma constitucional tiene que hacerse por el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados (artículo 135 constitucional), lo que durante muchos años no fue problema porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dominaba ambas cámaras y la totalidad de las legislaturas estatales. Hoy, afortunadamente, no es así.

Es interesante señalar que el artículo 123 constitucional, en su apartado "A" que se refiere a los trabajadores en general, no hace referencia alguna de los derechos de los trabajadores de confianza, pero al consagrar el principio, hoy relativo, de la estabilidad en el empleo en la fracción XXII, desliza hacia la ley reglamentaria la posibilidad de establecer excepciones. "La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser

---

<sup>55</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Op. cit. p. 19.

eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización, dice en un párrafo incorporado, con toda la mala fe del mundo, por López Mateos en 1962.<sup>56</sup> Así, la Ley Federal del Trabajo fue la encargada de excluir a los trabajadores de confianza (artículo 124, fracción IV de la Ley de 1931). Hoy esa función la desempeña el artículo 49-III de la Ley vigente.

En el apartado "B", fracción XIV, redactada con la misma dosis de mala fe con su toque de hipocresía, dice simplemente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social, forma vergonzante de decir que no tienen derecho ni a la estabilidad en el empleo ni a indemnizaciones por despidos injustificados.

Y se supone que el artículo 123 constitucional es tutelar de los derechos de los trabajadores.

### **3.2 En la Ley Federal del Trabajo**

Hasta el momento se han expedido, a partir de la reforma constitucional de 1928, dos leyes de trabajo, aunque cada una ha tenido infinidad de reformas y adiciones.

---

<sup>56</sup> DÁVALOS, José. Op. cit. p. 315.

La primera, que entró en vigor el 18 de agosto de 1931, no se refería a los trabajadores de confianza sino a los representantes del patrón (artículos 4º y 48). Pero al limitar su derecho a la participación en las utilidades o para negarles ese derecho cuando se trataba de representantes del patrón y, en segundo lugar, para excluirlos de la estabilidad en el empleo (artículos 100-Q y 124-IV, respectivamente), como resultado de las reformas de López Mateos, surgió la necesidad de precisar la condición de trabajador de confianza, lo que no hizo la Ley en ese momento y tuvo que hacerlo la de 1970, por cierto que no de la mejor manera. Entre tanto, las disposiciones de los Contratos Colectivos de Trabajo sirvieron, precariamente para ese fin.

"La Ley Federal del Trabajo de 1970, proclamada como una conquista del movimiento obrero, fue en realidad una propinilla mal pagada por Díaz Ordaz en premio a su lealtad demostrada en el drama de 1968, cuando no se produjo el menor movimiento de huelga o de protesta pública de los trabajadores."<sup>57</sup>

Por el contrario, el movimiento obrero, con Fidel Velázquez a la cabeza, dio todo su apoyo al régimen. A cambio les hicieron el modesto obsequio de una nueva ley con prestaciones menores (prima de antigüedad, aguinaldo, prima de vacaciones, algunos días de descanso y de vacaciones adicionales y otras menudencias), pero sin tocar las reglas que hacen posible el corporativismo, o sea, el

---

<sup>57</sup> SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Op. cit. p. 213.

absoluto control de los sindicatos y de sus movimientos por el Estado.

No se modificaron los aspectos procesales, salvo en la concentración en una sola de las etapas de conciliación y de demanda y excepciones en los juicios ordinarios.

Quizá lo más relevante de la Ley de 1970 fue la incorporación de los trabajos especiales y entre ellos a los trabajadores de confianza que no tienen porqué estar en ese capítulo, ya que no se trata de una modalidad del trabajo, como es el caso de los trabajadores ferrocarrileros, del campo, artistas, agentes de ventas, deportistas profesionales, etc., sino de una forma de relación del trabajador, cualquiera que sea su actividad, con el patrón.

Esta ley ha sufrido muchas modificaciones y adiciones, particularmente con el presidente Echeverría, la reforma sustancial del sistema de vivienda que dio nacimiento al Instituto de Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y con López Portillo, las reglas relativas a la capacitación y el adiestramiento además de la inclusión de los trabajos especiales de los universitarios en instituciones autónomas por ley, así como de los médicos en periodo de adiestramiento en una especialidad. Pero la reforma fundamental se produjo también con López Portillo (y por la evidente influencia, muy positiva, de su secretario del Trabajo Pedro Ojeda Paullada) cuando el 1º de mayo de 1980 se modificó

sustancialmente el derecho procesal dando lugar a un sistema claramente tutelar de los trabajadores.

Se cuestiona si es válido que la Ley Federal del Trabajo (LFT) establezca la categoría de trabajador de confianza, si no está prevista en el apartado "A" del artículo 123 constitucional. En razón de los aspectos particulares de determinados trabajos (actores y músicos, deportistas profesionales, domésticos, pilotos, etc.), la Ley Federal del Trabajo ha dedicado el título sexto a regular los trabajos especiales, entre los cuales está el trabajo de confianza. Esta clasificación encuadra claramente en el orden jurídico. La Constitución establece la protección del trabajo; a la ley corresponde especificar la aplicación de esta protección.

"La categoría de trabajador de confianza, depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la denominación que se le dé al puesto. Esta declaración contundente de la ley (artículo 9º), evita que el patrón, de modo engañoso y arbitrario, pretenda clasificar como de confianza a determinados trabajadores, con la intención de mermarles o negarles sus derechos; en todo caso el trabajador tiene la facultad de acudir ante las Juntas de Conciliación y arbitraje, para que determinen si su actividad es o no de confianza."<sup>58</sup>

El artículo 181 de la Ley es categórico al señalar: "Los trabajos especiales se rigen por las normas de este

<sup>58</sup> DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Tercera edición, Porrúa, México, 2000. p. 212.

titulo y por las generales de esta Ley en cuanto no las contraríen."

En otras palabras, salvo las modalidades que la propia ley establece, en atención a las características particulares del trabajo de confianza, estos trabajadores son titulares de los mismos derechos de que disfruta cualquier trabajador.

"Se ha extendido la idea de que el trabajador de confianza no tiene derechos laborales; que puede ser despedido arbitrariamente en el momento en que el patrón lo desee; que su jornada de trabajo se puede prolongar sin límites; que no tiene derecho a descansos y vacaciones, etc. Todo esto es falso; el trabajador de confianza no es un esclavo ni es una cosa; es un trabajador igual que los demás, y goza de toda la protección que otorgan a los trabajadores la Constitución y las demás normas del trabajo."<sup>59</sup>

Ha sido voluntad del legislador limitar la estabilidad en el empleo de estos trabajadores; para ellos opera una causa adicional de despido, consistente en la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza; además, cuando son despedidos injustificadamente, el patrón puede negarse a reinstalarlos mediante el pago de una indemnización especial (artículo 50), superior a la indemnización que recibiría cualquier trabajador, en el caso de ser indemnizado (artículo 48). El patrón ha de

---

<sup>59</sup> Ibidem. p. 213.

saber que si despiden injustificadamente a un trabajador de confianza, éste puede acudir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como cualquier trabajador, a demandar, a su elección, la reinstalación o la indemnización.

"Por la propia naturaleza de sus funciones, el trabajador de confianza no puede formar parte del sindicato de los trabajadores de base, ni ser representante en los organismos tripartitos que señala la ley, como son la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, etc., tampoco es tomado en cuenta para determinar la mayoría en los casos de huelga de los trabajadores de base."<sup>60</sup>

Pero todo lo anterior no significa que la legislación les niegue los derechos colectivos a los trabajadores de confianza. Es decir, pueden constituir sindicatos; les son aplicables todas las condiciones de trabajo que rijan en la empresa, salvo que se disponga lo contrario en el contrato colectivo de los trabajadores de base (artículo 184); sin embargo, sus prestaciones jamás podrán ser inferiores a las de los trabajadores de base que desempeñen funciones semejantes (artículo 182); están facultados para establecer con la empresa un contrato colectivo propio; pueden también ejercer el derecho de huelga. Los derechos están ahí, en la ley. Algún día dejarán su prisión de papel y se erigirán en hermosas realidades.

---

<sup>60</sup> DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. I. Op. cit. p. 320.

En lo que hace a la participación de utilidades, existen estas modalidades: los directores, administradores y gerentes generales no participan en las utilidades de las empresas; los demás trabajadores de confianza si tienen derecho a la participación, tomando como referencia el salario más alto del trabajador de base, incrementado en un veinte por ciento.

Para decirlo en unos cuantos renglones, conforme a la Constitución y a la ley, incuestionablemente son trabajadores las personas que desempeñan funciones de confianza, y en esta virtud tienen toda la protección que el derecho del trabajo otorga a los trabajadores: derechos individuales, libertad sindical, contratación colectiva, huelga, derechos procesales y seguridad social.

### **3.3 En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

En materia burocrática, la historia es también difícil. La Ley Federal del Trabajo de 1931 se quitó de encima a los trabajadores al servicio del Estado que ciertamente estaban incluidos en el artículo 123 constitucional mediante el simple procedimiento de declarar, en su artículo 2º, que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

Un primer intento de reglamentación lo hizo el presidente Abelardo L. Rodríguez, al dictar en 1934 un Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil, que no fue

Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil, que no fue aceptado por los trabajadores. "La primera ley burocrática la pondría en vigor el presidente Lázaro Cárdenas bajo el nombre de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado (27 de noviembre de 1938) en el que ya se limitaban sus derechos colectivos."<sup>61</sup>

En 1941, el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó otro Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (Diario Oficial de la Federación de 17 de abril), que no modificó las cosas en lo esencial.

"El golpe maestro contra los burócratas lo asentó el presidente López Mateos al incorporar el apartado "B" al artículo 123, como ya vimos antes. La ley reglamentaria, bajo el nombre de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (en lo que sigue Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado) se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963 y ha sido frecuentemente reformada."<sup>62</sup>

Entre otras cosas, la bendita ley hace una relación amplísima de los trabajadores de confianza en el artículo 5° pero en el artículo 8° los excluye del régimen legal.

Hay, además, las disposiciones especiales para las Fuerzas Armadas, los cuerpos de seguridad pública y el

---

<sup>61</sup> BAILÓN BALDOVINOS, Rosalío. Derecho Burocrático. Cuarta edición, Jus Semper, México, 2000. p. 117.

<sup>62</sup> *Ibidem*. p. 118.

personal del Servicio Exterior (fracción XIII del artículo 123 constitucional, apartado "B") y con motivo de la nacionalización de la banca (1982) se creó una fracción XIII-bis que dio origen a una Ley Reglamentaria que hoy, vigente formalmente para la banca de desarrollo a pesar de la desnacionalización, de hecho es anticonstitucional porque la fracción XIII-Bis fue cambiada y derogado el párrafo 5° del artículo 28 constitucional que reglamentaba. Y es un principio general de derecho que al desaparecer la norma reglamentada, queda sin efecto la reglamentaria. Es tema que deberá resolver y pronto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la actualidad, "las personas que ocupan un puesto de confianza al servicio de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal, no son trabajadores para los efectos de la Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE); a lo único que tienen acceso es a la protección del salario y a los beneficios de la seguridad social."<sup>63</sup>

En el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece quiénes tienen la categoría de confianza y se señalan sus funciones; lo cierto es que esta disposición no se respeta de manera general, y muchas personas tienen firmados nombramientos de confianza al margen de los supuestos del mencionado artículo 5°.

---

<sup>63</sup> DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo. T. I. Op. cit. p. 321.

En el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo (LFT), los trabajadores de confianza gozan de los beneficios de los trabajadores de base: estabilidad en el empleo, libertad sindical, contratación colectiva, huelga, derechos procesales, seguridad social, etc. Han sido llevados en la Ley Federal del Trabajo a un capítulo dentro de los trabajos especiales debido a las peculiaridades del servicio, pero esto no implica ninguna mutilación a sus derechos.

En el trabajo de los burócratas, las cosas son bastante distintas para los trabajadores de confianza. La fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional dispone: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social."

En consonancia con el precepto constitucional anterior, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 2° dispone: "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio." Esto es, la relación jurídica de trabajo en la Federación y en el Departamento del Distrito Federal sólo existe con los trabajadores de base, no con los de confianza.

Por su parte el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone: quedan

excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza. Se reitera, los llamados trabajadores de confianza en el ámbito burocrático no son considerados como trabajadores.

Estos servidores públicos carecen de seguridad jurídica, se les abandona a su suerte y marchan a la deriva, impulsados hacia todos los rumbos, de acuerdo con los vaivenes políticos del momento.

Valdría la pena que la autoridad correspondiente hiciera un análisis de la situación de los trabajadores de confianza al servicio de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; se encontraría que muchos de ellos desarrollan las más variadas actividades en las dependencias, como mecanografiar, archivar, barrer, trapear, asear los baños; de funciones de confianza no tienen más que el artificioso nombramiento. El titular de la dependencia se iría de espaldas al saber lo alto, lo desmesurado de la cifra de los trabajadores de confianza, como también se van de espaldas los trabajadores, que saben muy bien que en cualquier momento pueden ser despojados de su empleo, sin ninguna defensa posible.

Si a algún trabajador de confianza se le ocurriera acudir al amparo por la violación de la garantía de audiencia sufrida, el tribunal de amparo se negaría a conocer del juicio, porque en este caso el Estado no está obrando como autoridad, sino como patrón o, en el mejor de los casos, va a resolver que la justicia federal ampara y

protege al trabajador y ordenará que se repare el daño. Regresará el trabajador a su empleo, el jefe de la oficina le anunciará que lo va a despedir, pero le dirá que lo quiere oír en su defensa. Lo escuchará y otra vez lo pondrá en la calle, una vez que fue respetada la garantía de audiencia.

### 3.4 En la Jurisprudencia

La normatividad jurisprudencial es riquísima e infinita en sus alcances. Se rige por lo previsto en el artículo 192 de la Ley de Amparo que determina que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en pleno o en sala es obligatoria para la propia Corte, para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Esa disposición atenúa el principio de la relatividad de las sentencias de amparo (la denominada Cláusula Otero) previsto en el artículo 76 de la Ley de Amparo, que impide a los Tribunales Federales, al dictar esas sentencias, hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Lo que quiere decir que si se determina la inconstitucionalidad de una norma (por ejemplo, del artículo 68 de la Ley Burocrática que la jurisprudencia 43/99 del Pleno de la Corte acaba de declarar) la norma seguirá vigente hasta en tanto el Poder Legislativo no la derogue.

Sin embargo, el gran número de autoridades con capacidad jurisdiccional que deben someterse a la jurisprudencia, como lo indica el artículo 192 arriba citado, hace difícil que pueda aplicarse la ley declarada inconstitucional.

Confirma todo lo que hemos venido diciendo esta jurisprudencia de la H. Suprema corte de Justicia de la Nación: "De lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo, sólo se encuentran excluidos de la norma que protege a los trabajadores de base cuanto a la estabilidad en el empleo."<sup>64</sup> En otras palabras, los

---

<sup>64</sup> Semanario Judicial de la Federación. Op. cit. p. 389.

trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo.

Es decir, estos trabajadores de confianza no tienen derecho a la sindicalización, a la contratación colectiva ni a la huelga y, además, están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; ante un despido injustificado no pueden exigir ni reinstalación ni indemnización, acciones con las cuales se sostiene el derecho a la estabilidad en el empleo.

"El trabajo humano tiene la misma dignidad, independientemente de la empresa o dependencia gubernamental a la que se preste. Nada justifica marginar a un gran sector de trabajadores (los del apartado B), de los derechos que la Nación ha querido asignarles, para proteger de manera igual a todo trabajo prestado por el hombre."<sup>65</sup> Menos hay justificación para segregar, al grado de despojarlos de la calidad de trabajadores, a quienes tienen nombramientos de confianza al servicio de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.

Un edificio con grandes cuarteaduras está condenado a derrumbarse. Un hombre con el alma fracturada está próximo a expirar. Ojalá que quienes tienen en sus manos la solución de este problema pongan remedio a tiempo. Consistirá en sepultar para siempre al apartado B.

---

<sup>65</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 605.

### 3.5 El Derecho Internacional del Trabajo

Podemos afirmar que no es sino hasta los inicios del Siglo XX que comienza a aparecer el Derecho Internacional del Trabajo, pero desde luego, sabemos todos que este tipo de acciones no nacen espontáneamente, sino que se van gestando durante lapsos más o menos largos, hasta que cristalizan. Así vamos a señalar algunos de los antecedentes que permitieron el nacimiento de esta disciplina.

"El primero de enero de 1816, aquel idealista que fue Roberto Owen presentó lo que se considera el primer antecedente del Derecho Internacional del Trabajo. Owen propuso en el discurso inaugural que pronunció en la escuela que fundó en New Lanark, que hubiera una disposición que regulara el trabajo en forma internacional."<sup>66</sup>

Posteriormente, en 1818 se dirigió a los parlamentos de la Santa Alianza, que a la sazón estaban reunidos en Aizla-Chapelle, formulando la misma proposición, pero sin que el llamamiento tuviera un resultado positivo.

"Sin embargo, la idea no cayó en el vacío; fue adoptada por el tratadista francés Bianqui que la publicó en su libro, que salió a la luz pública en 1840 con el nombre de Cours D'Economie Industrielle, así como por

---

<sup>66</sup> Ibidem. p. 606.

Sismoni que la incluyó en la Enciclopedia de Edimburgo que publicó."<sup>67</sup>

La idea la recogió posteriormente un industrial de Alsacia, llamado Daniel Le Grand, quien presentó la iniciativa al Parlamento Francés para que se promoviera que los Estados industrializados aceptaran una ley común que fijará la jornada de trabajo en los talleres con fuerza motriz, en un máximo de doce horas. Le Grand insistió en muchas ocasiones en su idea, que sostuvo hasta su muerte en el año de 1859.

"Otro antecedente aparece cuando el Cantón de Claris, en Suiza, señaló la idea de la celebración de una conferencia para unificar leyes con los demás Cantones."<sup>68</sup>

En el año de 1866 se reunió en Génova, Italia, la Internacional (socialista) con la idea de una reglamentación internacional del trabajo.

Posteriormente, en los congresos celebrados por un grupo de profesores economistas, conocidos como socialistas de cátedra, incluyeron el tema de la internacionalización de las disposiciones sobre trabajo, que ya sostenían en su curso tanto en Francia como en Alemania.

Asimismo, el Partido Social Demócrata Alemán sostuvo la idea en 1869 en Eisenach en el año de 1875 y en 1891 en Esrfurt, sin que tampoco se obtuvieran resultados

---

<sup>67</sup> Ibidem. p. 607.

<sup>68</sup> GARCÍA GUERRA, Héctor. La relación de trabajo. Octava edición, Trillas, México, 1999. p. 271.

prácticos, pero allí está una de las bases de nuestra disciplina.

"Fue en Suiza donde el Consejo Federal, que es el equivalente del Parlamento, invitó a varios Estados para celebrar convenios que sirvieran para unificar las leyes obreras, aunque la invitación fue aceptada por varios países, la conferencia no llegó a celebrarse ya que también en 1890 el Kaiser Guillermo II de Alemania, seguramente influenciado por las ideas del Canciller de Hierro, Conde Bismark, convocó a un congreso internacional que tuvo lugar en Berlín en marzo de ese año."<sup>69</sup>

Durante este congreso únicamente pudieron obtenerse recomendaciones, ya que ninguno de los doce países asistentes aceptó la firma de tratados o convenios al respecto.

Señala el maestro Mario de la Cueva, que "las recomendaciones fueron sobre importantes temas laborales, como son: prohibición del trabajo minero a las mujeres y a los menores de catorce años; limitación del trabajo de las mismas, especialmente las insalubres; descanso semanal (salvo en las labores de primera necesidad o continuas); fijación de la edad de doce años para la admisión en el trabajo y de diez años en los países meridionales; reducción de la jornada de trabajo para los menores de catorce años, así como prohibición del trabajo nocturno y en cuanto a las mujeres, prohibición del trabajo nocturno,

---

<sup>69</sup> Ibidem. p. 272.

jornada de once horas, limitación del trabajo en industrias peligrosas y descanso de cuatro semanas después del parto.”<sup>70</sup>

Después de este Congreso de Berlín, se sucedieron muchos más en los que se siguió manejando la idea de la protección internacional del trabajo, pero sin llegarse a conclusión práctica alguna.

No fue sino hasta el año de 1900, en París, durante la celebración de un congreso, que se creó la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores.

Esta asociación tuvo básicamente fines de divulgación de las leyes de trabajo de los diversos países, para que se fuera aprovechando la experiencia de cada uno; era, como su nombre lo indica, de carácter privado, pero dentro de ella figuraban los principales profesores y economistas; la asociación celebró dos reuniones en los años de 1904 que fue preparatoria y en 1906, en Berna, Suiza, durante la cual se promovieron dos tratados uno para la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria y otro prohibiendo el uso del fósforo blanco para la fabricación de cerillos; la primera parte fue aceptada por once de los países asistentes, la segunda solamente por tres, pero dos años después, convencidos del peligro del uso del fósforo blanco, otros países firmaron el convenio.

---

<sup>70</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. II. Op. cit. p. 397.

"Lograr que los gobiernos aceptaran sus proposiciones fue en realidad un gran éxito de la asociación, que para lograrlo se movió con cuidado y buena estrategia previa."<sup>71</sup>

También deben considerarse como antecedentes del Derecho Internacional del Trabajo, la celebración de diversos pactos bilaterales entre países europeos para la protección de trabajadores no nacionales (migrantes), en el caso de accidentes de trabajo.

El estallamiento de la llamada Primera Guerra Mundial, en el año de 1914, parecía interrumpir las acciones encaminadas a internacionalizar las normas de trabajo, ya que primero fue entre Alemania y Francia, pero posteriormente se vieron involucrados otros países.

No obstante la guerra, en el año de 1916 tuvo lugar una conferencia de trabajadores en la ciudad de Leeds, Inglaterra, a la que, además de los anfitriones ingleses, concurrieron representantes de los Estados Unidos de Norteamérica y de Francia, que propugnaron por la aparición del órgano internacional que pudiera crear o sugerir ordenamientos legales que dieran un mínimo de garantías de orden moral y material en la organización y realización del trabajo.

"Al terminar la guerra con el armisticio, los trabajadores, muy especialmente los de los Estados Unidos, se reunieron en Berna, donde redactaron la llamada Carta de

<sup>71</sup> CANTÓN MÖLLER, Miguel. Introducción al Derecho Internacional del Trabajo. Tercera edición, Pac. México, 2000. p. 16.

Berna, que es el más inmediato antecedente del Tratado de Paz de Versalles."<sup>72</sup>

Al redactarse el tratado de paz, que es conocido como Tratado de Versalles, y que puso fin al estado de guerra, el 25 de enero de 1919, se designó una comisión que preparó el apartado XIII de dicho tratado, referido a las garantías de los trabajadores.

"Como consecuencia del Tratado de Versalles se creó la Liga de las Naciones, originalmente sólo participaron los que como aliados hicieron la guerra, pero posteriormente se fueron agregando más y más países."<sup>73</sup>

Con la presión de los trabajadores, que insistieron en la creación de un órgano encargado precisamente de ese apartado XIII del Tratado de Paz, la Liga de las Naciones creó un organismo dedicado a las normas internacionales de trabajo denominado Organización Internacional del Trabajo, más conocido por sus siglas OIT.

Los considerandos respecto del apartado XIII, establecen la necesidad de esta Organización, fincándose en las siguientes razones:

- a) "La Liga de las Naciones tiene por objeto la paz universal, pero sólo puede lograrse con justicia social.

---

<sup>72</sup> Ibidem. p. 17.

<sup>73</sup> Ibidem. p. 18.

- b) Existen países en el mundo en que las condiciones de trabajo tienen a un gran número de personas en la injusticia y en la miseria, lo que hace peligrar la paz y la armonía universales.
- c) La falta de aceptación y adopción de cualquier nación de un adecuado régimen de trabajo, realmente humano, dificulta los esfuerzos de los trabajadores para mejorar sus condiciones de trabajo."<sup>74</sup>

Apenas formada la Organización Internacional del Trabajo, celebra su primera reunión en la Ciudad de Washington, el 29 de noviembre de 1919, donde ya trata de realizar los puntos de vista establecidos en el Tratado de Versalles respecto de las condiciones y forma de realizar el trabajo.

Cabe decir aquí que en las disposiciones del Apartado XIII del Tratado de Versalles, se incluyeron algunas normas o disposiciones tomadas de nuestro artículo 123 Constitucional. Quizá alguna persona vea alguna dificultad en ello, considerando que México no participó en dicho Tratado, pero debe considerarse que el trabajador que encabezaba la delegación estadounidense, que fue de hecho el principal redactor de ese apartado. "Samuel Gompers, quien era el Presidente de la American Federation of Labour (AFL) conocía perfectamente nuestra disposición constitucional, (que nunca pudo lograr que fuera incluida en las disposiciones de ese nivel de su país), por las

---

<sup>74</sup> Idem.

constantes relaciones personales que mantuvo con la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y con el dirigente que la encabezaba, don Luis N. Morones."<sup>75</sup>

Debe señalarse que la Organización Internacional del Trabajo es la única, entre las diversas organizaciones de ese nivel existentes, cuya integración y funcionamiento es de carácter tripartito, ya que en ella intervienen los gobierno, los trabajadores y los empleadores, de los países miembros

"Algunas de sus metas coinciden con las señaladas en los Derechos del Hombre, formulados en el año de 1789 por el filósofo ginebrino, gran pensador social, que fue Juan Jacobo Rousseau."<sup>76</sup>

Entre las disposiciones internacionales que dan contenido al Derecho Internacional del Trabajo, sin contar con los convenios ni las recomendaciones de la OIT, podemos mencionar los siguientes: 1. El tratado de Versalles ya citado. 2. La Carta de las Naciones Unidas. 3. La Declaración de Filadelfia. 4. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre. 5. La Carta de la Organización de los Estados Americanos. 6. La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales. 7. Las Reclusiones de las Conferencias Panamericanas y Regionales de la OEA.

---

<sup>75</sup> DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Op. cit. p. 143.

<sup>76</sup> *Ibidem*. p. 144.

Examinemos someramente algunas de ellas.

1. "El Tratado de Versalles señala que el trabajo no es artículo de comercio; protege y promueve el derecho de asociación, señala la necesidad de un salario justo, fija la jornada en ocho horas diarias o cuarenta y ocho a la semana como máximo, establece el descanso semanal, prohíbe el trabajo de niños, ordena que a trabajo igual corresponde igual salario, sin distinción de sexo, establece el adecuado trato a trabajadores extranjeros y crea el servicio de inspección de trabajo."<sup>77</sup>
2. La Carta de las Naciones Unidas (ONU) en su artículo 55 señala que deben promoverse niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
3. La Declaración de Filadelfia del año de 1944, en su Capítulo XIII dice que debe lucharse por: "a) Pleno empleo; b) Ocupación que permita el desarrollo personal del trabajador; c) Participación equitativa en el producto del trabajo; d) negociación Colectiva; e) Mejoría en la seguridad social; f) Protección de la vida y la salud del trabajador; g) Igualdad de oportunidades en la educación, inclusive la profesional."<sup>78</sup>
4. La declaración universal de los derechos del hombre, tiene el mismo espíritu que su antecesora de 1789; respeto integral a la dignidad de la persona humana.

<sup>77</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel, Introducción al Derecho Internacional. Op. cit. p. 19.

<sup>78</sup> Ibidem. p. 20.

5. La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) también señala protecciones a los derechos de los trabajadores, particularmente al dar los mismos derechos a todos los trabajadores latinoamericanos, independientemente del país en que se encuentren trabajando y de su nacionalidad.
  
6. La Organización de los Estados Americanos (OEA), aunque sus resoluciones no son obligatorias para los Estados miembros, ya que tienen nivel de reuniones diplomáticas, su intervención es importante ya que es la que convoca a las reuniones o conferencias, tanto generales como especializadas o técnicas. Durante ellas se abordan temas diversos y en materia de trabajo promueve el respeto a los trabajadores latinoamericanos en cualquier país de la región en que se encuentren.
  
7. Muchas son las resoluciones tomadas en las Conferencias Panamericanas y Regionales Americanas de la OEA. Señalaremos solamente algunas de ellas, las que nos parecen más trascendentes en nuestra materia: en 1923 se celebra en la República de Chile y durante ella se presenta el tema del trabajo y aunque no estaba previsto, se tomó el acuerdo de presentarlo con estudio adecuado en reuniones posteriores; dentro de este acuerdo, destaca el hecho de que se deben estudiar los problemas sociales internacionales y también para celebrar convenciones sobre los trabajadores latinoamericanos; particularmente se subrayó que el trabajo no es mercancía ni artículo de comercio. "La 6"

Conferencia se celebró en 1928 en la Haba Cuba, durante ella se elaboró un Código de Derecho Internacional Privado; se estableció que la responsabilidad en caso de accidente de trabajo es territorial, así como la prohibición de contratar por toda la vida o por más de un cierto tiempo. Durante la 7ª Conferencia que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, también se abordó el tema laboral, votándose por la dignificación del trabajo, el derecho de los trabajadores a la jubilación, cuando laboraran en la prensa y establecer un remedio para la desocupación de los trabajadores. Como vemos, esto último así como la creación del Instituto Panamericano del Trabajo, han quedado en expectativas; en la 8ª Conferencia celebrada en Lima, Perú, se abordó el tema del trabajo de la mujer, estableciéndose que tiene derecho a mejores oportunidades y protección en el trabajo; así también el derecho de asociación y de libre expresión. En 1948, durante la 4ª Conferencia, México propuso la inclusión de asuntos sociales, lo que se aprobó.<sup>79</sup>

En la 5ª Conferencia de los Estados Americanos miembros de la OIT, que tuvo lugar en México, así como en las siguientes reuniones se ha concluido la necesidad de la garantía de la igualdad en el trabajo, que éste es un derecho, pero también un deber social; que deben pagarse salarios justos, adecuados al trabajo realizado; que debe haber un sobrepago de salario familiar; que debe garantizarse la salud de los trabajadores; que debe

---

<sup>79</sup> SEPÚLVEDA, César. Curso de Derecho Internacional. Tercera edición, Porrúa, México, 1998. p. 341.

respetarse y hasta promoverse la asociación profesional, tanto para los trabajadores como para los empleadores y que debe promoverse la negociación colectiva no sólo como un derecho de las partes, sino como un medio de incrementar la vida democrática en nuestros países latinoamericanos.

Como vemos, existen antecedentes del Derecho Internacional del Trabajo y mucho de lo aprobado y en algunos casos pactado, ya se está cumpliendo en el mundo y en América Latina, incluido, naturalmente, nuestro país.

### **3.6 La legislación comparada**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 133 constitucional, los tratados que estén de acuerdo con la Constitución y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. En materia laboral, en la sustancia, esos tratados son los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por México. De los 74 convenios que México ha ratificado, ninguno se refiere a los trabajadores de confianza. Pero eventualmente les son aplicables en todo lo que se refiere a prestaciones, medidas de seguridad e higiene, igualdad de remuneración, etc.

Evidentemente que no sirven como reglas imperativas pero sí como un sí molde a seguir, las normas vigentes en otras condiciones semejantes a las de México, pero nos pueden servir como modelo a seguir. Dicho sea de paso, no

ha ocurrido prácticamente nunca en materia laboral, salvo, tal vez, en la copia del modelo fascista en materia colectiva, al dictarse la Ley Federal del Trabajo de 1931. El modelo del Estatuto de los Trabajadores de España, en materia colectiva, sí sirvió de inspiración al proyecto presentado en el Senado de la nueva Ley Federal del Trabajo por el Partido de Acción Nacional (PAN).

#### CAPÍTULO 4

##### LA INOPERANCIA DE LAS VÍAS PROCESALES PARA LA DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

Refiriéndose a los trabajadores de confianza, Baltasar Cavazos opina que "como el artículo 123 constitucional no se refiere para nada a estos trabajadores, resulta inconstitucional el artículo 9°, ya que una Ley Reglamentaria no puede ir más allá de la Ley que reglamenta,"<sup>80</sup> por lo que, siguiendo este orden de ideas, tales disposiciones carecen de validez.

El artículo 9° de la Ley, indica: "La categoría de trabajador de confianza, depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la denominación que se dé al puesto."

Mario de la Cueva, por el contrario, sostiene "que en forma alguna la Ley en este aspecto sea inconstitucional; la categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la declaración de derechos sociales, pero no creemos que su aceptación en la Ley del Trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones. Esta consideración explica que se trate de una

---

<sup>80</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. Op. cit. p. 318.

categoría de excepción, que solamente se justifica en razón de la naturaleza de las funciones."<sup>81</sup>

Ni trabajadores de confianza despojados de sus más elementales derechos laborales, ni privilegiados, a cambio de entregar incondicionalmente su voluntad al patrón.

El trabajo, en razón de la naturaleza de las funciones que se desempeñan, se divide en trabajo de base y de confianza. Hoy nos referiremos sólo al trabajador de confianza en general, es decir, al considerado en el apartado "A" del artículo 123 constitucional; en alguna otra ocasión hemos de ocuparnos del servidor público de confianza del apartado "B", que tiene una problemática diferente.

Trabajo de confianza es el que se relaciona en forma directa e inmediata con la vida de la empresa, con la realización de sus fines, a través del desempeño de funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de carácter general, o de aquellas tareas relacionadas con actividades personales del patrón, referidas al quehacer de la empresa o establecimiento. Trabajo de base, por exclusión, es todo aquél que no es de confianza. El trabajo de base es la regla general, en tanto que el de confianza es la excepción.

Para comprender, fundamentar y motivar lo relacionado con nuestro tema, será oportuno precisar lo siguiente.

---

<sup>81</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. cit. p. 368.

#### **4.1 Situación de los trabajadores de confianza en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional**

Los trabajadores de confianza, regidos por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, pueden acudir en defensa de sus intereses a las juntas de conciliación y arbitraje, con las evidentes limitaciones en cuanto al alcance de sus pretensiones, que se han expuesto antes.

En lo que se refiere al apartado "A" es interesante precisar que: independientemente de que la misma Constitución en la fracción XXII del mismo apartado y en su reglamentación legal (artículos 49-III y 50 de la Ley Federal del Trabajo) determina que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la reinstalación en el empleo, sin embargo, legitima la pretensión respectiva, lo que se explica porque el derecho a no reinstalar es un derecho patronal que implica, cuando se ejerce sin causa justificada, la responsabilidad de pagar a cambio de no reinstalar, el importe de tres meses de salarios y veinte días de salarios por cada año completo de servicios prestados, además de la prima de antigüedad prevista en los artículos 162, 485 y 486 de la Ley Federal del Trabajo (doce días de salarios por cada año de servicios prestados, o la parte proporcional, pero con el tope del doble del salario mínimo general o profesional).

Lo que sí se admite es que el trabajador de confianza ejerza directamente la pretensión de pago de los tres meses y los veinte días de salarios por año de servicios

prestados. Su pretensión debe de ser de indemnización (sólo tres meses y salarios caídos, más la prima de antigüedad) o de reinstalación. En el segundo caso, cuando los trabajadores de confianza tienen una antigüedad importante, lo conducente es que pidan la reinstalación para que como respuesta, no siempre inmediata, el empleador ofrezca el pago de la indemnización global, sin perjuicio de que, como suele ocurrir, invoque causas de rescisión, si las tiene y si no las tiene lo que también es frecuente las invente.

Se trata, tal vez, de un mecanismo injusto ya que la opción constitucional que permite al trabajador optar por la indemnización o la reinstalación sería perfecta si permitiera la iniciativa del trabajador para demandar, sin pasar por la pretensión de reinstalación, la indemnización completa. Pero no es así ni parece que haya perspectivas de que alguna vez sea así.

La ley se abstiene de precisar cuál es el procedimiento para atribuir a determinados puestos una naturaleza confidencial. Ahora bien, teniendo en cuenta la imprecisión del artículo 9º resulta evidente la necesidad de que se establezca por otros medios.

“Tradicionalmente los puestos de confianza son clasificados en los contratos colectivos de trabajo. Esto es correcto pero insuficiente ya que lo único que se logra por ese medio es sustraer a determinados puestos del régimen general sindical y especialmente, de la designación

de sus titulares por el sindicato. Es claro que tratándose de un sindicato de empleados de confianza, fórmula que no ha tenido mayor aceptación, la designación quedaría a cargo de un sindicato, pero éste habría de ser ajeno al sindicato que representara a los demás trabajadores."<sup>82</sup>

La solución anterior no tiene, en cambio, ningún valor para la determinación individual de las funciones de confianza. Ésta debe hacerse por medio de contratos individuales en los que el interesado exprese su conformidad con la clasificación que se hace de su función. En todo caso, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 9° no será suficiente el nombre que se dé al puesto y el documento que se otorgue habrá de contener una adecuada descripción del mismo que destaque que se trata de un puesto de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización relacionado de manera general con la vida misma de la empresa, con sus intereses y con la realización de sus fines.

#### **4.2 La regulación de los trabajadores de confianza en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional**

Como ya se ha explicado antes, la única referencia a los trabajadores de confianza aparece en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional que les atribuye el derecho a la protección del salario y a las normas de seguridad social.

---

<sup>82</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. T. II. Op. cit. p. 322.

Para los efectos procesales, sin embargo, debe tomarse en cuenta lo previsto en la fracción XII del apartado "B" a cuyo tenor, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con apoyo en esa disposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el criterio, modificando la política observada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de que las demandas de los trabajadores de confianza o que el titular alegara que lo era, no podían ser rechazadas antes de tiempo, sino que, en todo caso, dar entrada a la demanda, oír las alegaciones de las partes y recibir sus pruebas y resolver, en el fondo, lo procedente. Puede invocarse el siguiente precedente:

**"TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, COMPETENCIA DEL, EMPLEOS DE BASE O DE CONFIANZA.** No es la naturaleza del empleo que desempeña una persona, sea dicho empleo de base o de confianza, lo que determina la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento de un determinado conflicto laboral derivado de la prestación de tal servicio, pues es indiscutible que sólo en casos evidentes en los que en forma expresa está establecida la competencia del mencionado Tribunal, puede

éste declarar de oficio o a petición de parte interesada, si se considera o no competente para intervenir en el juicio respectivo. En lo demás y con mayor razón cuando se está planteando como acción el carácter de un puesto determinado y se está negando por el titular que debido a las funciones encomendadas a la persona que lo desempeña ha de considerarse dentro de los empleos de confianza, tendrá que ser del examen de la controversia y de las pruebas aportadas por las partes, de donde pueda obtener la conclusión jurídica que en el caso procede."<sup>83</sup>

Dada la diversidad del tratamiento de los trabajadores al servicio del Estado incluidos en el apartado "B" (militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad, personal del servicio exterior que se rigen por sus propias leyes), las vías de reclamo son variables. Ya vimos, al hacer referencia a la fracción XII del mismo apartado, que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores deben ser resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"En el caso de los miembros del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, se crean instancias administrativas internas y en el caso del personal del Servicio Exterior, el Reglamento respectivo prevé un trámite inicial ante una comisión de personal que conoce también del recurso que, en su caso, interponga el funcionario o empleado y en contra de su decisión, procede juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Y cuando se trata del personal

---

<sup>83</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Op. cit. p. 76.

del Instituto Federal Electoral, el Tribunal que resuelve finalmente es el Tribunal Federal Electoral."<sup>84</sup>

Es obvio que en todos los casos, salvo los servidores del Poder Judicial de la Federación, los trabajadores pueden recurrir a la vía de amparo directo.

Ahondando sobre el tema, podemos decir que la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional remite a la ley reglamentaria para conocer cuáles cargos serán considerados de confianza.

Así, en cumplimiento de dicha fracción constitucional el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen un sistema de calificación de trabajadores de confianza:

- I. "Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;
- II. En el Poder Ejecutivo todos los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

---

<sup>84</sup> Ibidem. p. 77.

- 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 directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización; exclusivamente a nivel de las jefaturas y las subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puesto que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y ala 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 I de éste 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 consigue el catálogo de empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

III. "En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la Tesorería, director general de administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el director

industrial de la Imprenta y Encuadernación y el director de la Biblioteca del Congreso”.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el contador y el subcontador mayor, los directores y sudirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, tesorero y subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: “los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del tribunal pleno y de las salas.”

En este sistema de calificación se presentan tres criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

- 1) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo.
- 2) Por la naturaleza de sus funciones.
- 3) Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

El artículo 7° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que "al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación."

De donde se desprende, como lo señalan Trueba Urbina y Trueba Barrera que "cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no se determina con precisión que el empleado es de confianza se le deberá considerar como de base y, por tanto, sujeto al régimen de esta ley."<sup>85</sup>

El licenciado Santiago Barajas Montes de Oca en el Diccionario Jurídico Mexicano, bajo la voz trabajadores de confianza nos indica: "El criterio para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro de confianza ha sido muy variable y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos que a la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo: Las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades personales requeridas para su eficaz desempeño."<sup>86</sup> En otro aspecto, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado diversos criterios respecto de la catalogación de los empleos de

<sup>85</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 391.

<sup>86</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago Diccionario Jurídico Mexicano. Tercera edición, Porrúa-UNAM, México, 2000. p. 397.

confianza, con base en el hecho "de que si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida, tanto debido a sus efectos limitativos como a la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan, en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que, al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido."<sup>87</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha puesto de relieve, en jurisprudencia definida, que los trabajadores de confianza no han alcanzado el derecho a la estabilidad en el empleo:

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

---

<sup>87</sup> Semanario Judicial de la Federación. Op. cit. p. 291.

del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo."<sup>88</sup>

Amparo Directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Amparo Directo 1458/89. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa.

Amparo Directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. 5 votos. Ponente: Ma. Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Francisco Javier Mijangos Navarro.

Amparo Directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ma. Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo Directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán.

(Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, Cuarta Sala, 1983, pp. 18 y 19.)

---

<sup>88</sup> Ibidem. p. 295.

Por otro lado, cuando el trabajador es de confianza estima violado alguno de sus derechos, tiene que acudir a la vía de amparo indirecto para reclamar la protección de las garantías que estime se han violado en su perjuicio.

En tal sentido, puede leerse la tesis jurisprudencial número 2, correspondiente a la segunda sala (administrativa), que aparece publicada en el informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1967 y que enseguida se transcribe:

"De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo".

#### **4.3 Los derechos que se le niegan al trabajador de confianza**

En la última década ha asumido una importancia mayor la figura de los derechos humanos. A nadie se le escapa que la expresión es equívoca ya que al plantear que hay derechos humanos queda abierta la posibilidad de que haya derechos que no son humanos.

En rigor, así es, porque aun cuando no podría concebirse el derecho fuera del ámbito del hombre, también es cierto que el hombre exige que se reconozcan derechos a

aquéllas instituciones que ha creado, a veces de manera insensible, para la mejor realización de sus fines.

"A estas alturas ha quedado definitivamente superada la teoría de la ficción que intentaba explicar la naturaleza de las personas jurídicas colectivas en función de ser un instrumento ajeno a la realidad pero necesario para los fines asociativos del hombre. Hoy, la tesis dominante reconoce que son realidades, aunque jurídicas, que se manifiestan por sus efectos. También hay que recordar que hoy la idea de asociación, sobre todo a partir del Código Civil Italiano de 1942, pueda concebirse con la expresión notoriamente contradictoria, de la sociedad unipersonal."<sup>89</sup>

En el fondo se trataba de justificar la afectación de un patrimonio a un fin concreto, de tal manera que el titular del patrimonio original no estuviera comprometido con la aventura de aquellos bienes lanzados a una vida diferente del resto de su patrimonio. Claro está que esa tesis rompió con la vieja idea de Aubry y Rau "de la unidad del patrimonio, de su inseparabilidad de la persona física, de su existencia real más allá de la existencia o inexistencia de bienes presente, confundiendo con ello la realidad material del patrimonio con la posibilidad de adquirir los bienes."<sup>90</sup>

Lo cierto es que la concepción personalista de las relaciones jurídicas ha sido superada y más allá de

<sup>89</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Op. cit. p. 79.

<sup>90</sup> Ibidem. p. 80.

objeciones formales que aún se producen, nadie puede dudar de la titularidad que en ellas puede tener un patrimonio de afectación y, eventualmente, la figura tan discutida, de un patrimonio sin sujeto. No son escasos los ejemplos: la herencia yacente, la fundación, el fideicomiso irrevocable y algunos más. Por lo mismo, esos participantes materiales, generalmente actuando a partir de una representación legal, el Juez de la sucesión, albacea, la asociación administradora del patrimonio de la fundación o la fiduciaria, también tienen derecho a la protección de su esquema jurídico, derechos al fin y al cabo, respecto de los cuales podría ponerse en tela de juicio que son derechos humanos.

Es claro que a partir de esos supuestos, la expresión **derechos humanos** puede parecer inadecuada. En el fondo, no tanto, porque siendo cierto que los patrimonios sin sujeto son haces de derechos destinados a un fin, en éste siempre habrá un interés del hombre mismo, aunque sólo sea el interés de diseñar figuras compatibles con la vinculación del derecho y el ser humano.

"El derecho es, sin duda, creación del hombre. No es producto de la naturaleza ni obra de Dios. En lo remoto, una moral que trasciende de la esfera íntima a la relación humana. Lo que Demófilo de Buen denominaría, hace muchos años, la moral social."<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Ibidem. p. 80.

Cuando las obligaciones morales tropiezan con una necesidad colectiva y hace falta exigir las más allá de la conciencia íntima con el agregado de la coacción, la moral se transforma en derecho.

Derechos humanos. ¿Qué derechos merecen una protección especial?

"Nuestra Constitución ha acogido la figura de los derechos humanos en un apartado "B" del artículo 102 constitucional que faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para establecer organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. A tal efecto prevé que el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios (reforma promulgada el 13 de septiembre de 1999)."<sup>92</sup>

Pero desde su origen, esa Comisión, y también las comisiones que se puedan constituir en el Distrito Federal y en los Estados, han quedado limitadas en sus funciones: no podrán conocer de quejas en contra del Poder Judicial de la Federación que violen los derechos de los particulares por actos u omisiones de naturaleza administrativa y tampoco serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

---

<sup>92</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 607.

Lo cierto es, sin embargo, que en el mundo laboral las violaciones a los derechos humanos son absolutamente frecuentes. Y es lógico que si se trata de violaciones jurisdiccionales, sería imprudente y contrario al principio de la definitividad de la cosa Juzgada que pudieran revisarse resoluciones que no admitieran recurso.

En nuestro sistema jurídico cabría revisar las resoluciones dictadas por un Juez de amparo, si se agotó el recurso de revisión ante el Tribunal Federal competente. Pero tampoco puede considerarse que no existen violaciones administrativas, entre las cuales, el retraso en la resolución de los trámites o en el dictado del laudo o la desaparición de expedientes o, inclusive, el dictado de acuerdos de trámite evidentemente violatorios de las disposiciones legales, son ejemplos típicos de la vulneración de los derechos humanos.

Ciertamente las restricciones del apartado "B" del artículo 102 constitucional, para excluir de las quejas administrativas a los asuntos laborales, no se justifican. De manera particular, el apartado administrativo creado por el Estado en su concepción corporativa de los derechos colectivos de los trabajadores, es ámbito de permanente violación de los derechos humanos: libertad sindical, derecho de huelga y negociación colectiva. A veces esas violaciones se manifiestan por acción: el registro indebido de una organización corporativa o la toma de nota infundada de un nuevo comité ejecutivo. A veces, se manifiestan por omisión: el silencio administrativo ante una solicitud de

registro de un sindicato independiente o de su mesa directiva. Y entre las dos posiciones radicales, mil subterfugios para eludir el compromiso de reconocer la libertad sindical consagrada de manera absoluta en nuestra Constitución (artículo 123, apartado "A", fracción XVI y apartado "B", fracción X).

De todo ello se concluye algo importante:

Los trabajadores en general no disfrutaban de una protección efectiva de sus derechos humanos. No es que no los tengan: los previstos en el artículo 123 en sus dos apartados y en las leyes reglamentarias, lo son sin duda. Pero la tutela a través de las comisiones de derechos humanos queda fuera de su alcance.

Lo que, dicho incidentalmente, no ocurre siempre. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal apretando la interpretación de las normas constitucionales, ha dejado intocadas las violaciones jurisdiccionales en materia de trabajo, pero ha sancionado con recomendaciones enérgicas las violaciones administrativas.

"El mundo de los trabajadores de confianza es un mundo de frustraciones y de corrupción, si se contempla desde la perspectiva de los funcionarios al servicio del Estado. Desde el punto de vista de los trabajadores cubiertos, que no amparados, por el apartado "A" del artículo 123, es un mundo de inseguridad, ciertamente atenuada por los derechos económicos que un despido injustificado o el simple

ejercicio del derecho de separar sin invocar razones, amparado el empleador en la facultad de negarse a la reinstalación, generan.”<sup>93</sup>

Cabría, sin embargo, desde la perspectiva del tratamiento que a los de confianza dedica la Ley Federal del Trabajo, alguna consideración adicional. Porque más allá de la justa distinción entre representantes del patrón y trabajadores de confianza, apreciable solamente en sus expectativas de participar o no en las utilidades y de obligar o no al patrón en sus decisiones frente a los demás de planta, lo cierto es que la confianza no implica, necesariamente, jerarquía. Y de esa manera podría la ley, sin incurrir en situaciones artificiales, reclasificar a los trabajadores de confianza colocando de un lado a aquellos que tienen mando efectivo, por desempeñar funciones de dirección de carácter general (lo que quiera entenderse por ese requisito) y los que participan, generalmente en un nivel mucho más modesto, en labores de fiscalización, vigilancia o inspección de las labores.

Por supuesto que las cuatro categorías limitantes del artículo 9º de la Ley Federal del trabajo tendrían que aumentarse con funciones de registro (contabilidad), manejo de fondos (cajeros) y manejo de inventarios (almacenistas) hoy al margen de la clasificación restrictiva de dicho artículo.

---

<sup>93</sup> Ibidem. p. 609.

Podría pensarse en otras funciones de confianza, quizá semejantes a las de los antiguos servicios personales para el patrón (o sus representantes), derivadas de la información confidencial que puede manejarse a través de los sistemas de cómputo y a partir de allí abrir toda una gama de alternativas en las que la confidencialidad más que la jerarquía podrían alimentar la categoría.

¿Cuáles serían las condiciones de esa segunda categoría de trabajadores de confianza, sin mando, ejercientes colectivos de funciones que en grupo serían de inspección, fiscalización o vigilancia o de control cibernético de la información?

"Podría considerarse seriamente la posibilidad de su sindicalización, quizá separada de los trabajadores de planta, siempre que la condición no implicara un verdadero poder del mando de suficiente amplitud (a todo un departamento, a toda una categoría), sino una mera función. Un velador, un controlador de calidad, un inspector del trabajo de otros, no tiene porqué no poder defender, colectivamente, sus derechos y fijar en un convenio colectivo sus condiciones de trabajo."<sup>94</sup>

Podría limitarse, como ahora lo hace la ley, su incorporación a los sindicatos de los demás trabajadores porque, en última instancia, siempre habría intereses encontrados. Claro está que sería necesario revisar, respecto de ese núcleo, las reglas de la huelga dejando a

---

<sup>94</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de confianza. Op. cit. p. 99.

un lado la exigencia de que sea declarada por la mayoría de los trabajadores de la empresa pudiendo hacerlo la mayoría de los trabajadores del servicio. Y, de la mano, la posibilidad de la huelga parcial, limitada a las actividades del grupo, permitiendo las actividades generales de los demás trabajadores.

Para esos trabajadores se debería extender el derecho a la estabilidad en el empleo, probablemente con reglas más flexibles a propósito de su adscripción, horarios, funciones y otras características, lo que permitiría al empleador un mejor manejo de los recursos humanos en una actividad estrechamente vinculada a la productividad y control en la empresa.

La limitación a la estabilidad mantendría su lógica respecto del personal de confianza, con funciones de dirección y en particular respecto de los representantes del patrón. Pero en ese caso habría de considerarse seriamente la posibilidad de consignar que la opción entre la reinstalación en el puesto, después de un despido injustificado y la indemnización que considerase la antigüedad pudiera ser ejercida por cualquiera de las partes.

No debe concederse, en cambio, valor alguno, a la determinación convencional en un pacto normativo de condiciones de trabajo, de los puestos de representación y confianza, estos últimos en sus dos niveles: dirección por un lado y el resto (inspección, vigilancia, fiscalización,

guarda de valores, registro, etc.). Ello porque implicaría, sin considerar la opinión y la voluntad de los interesados, la exclusión de derechos importantes para los trabajadores de confianza.

En ese sentido, la regla de la ley de que es la función y no el nombre lo que atribuye la condición de confianza, debe mantenerse.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, el problema es ciertamente de mayor importancia. La insostenible injusticia del hipócrita mandato constitucional que reconociendo ciertos derechos los priva de los demás y la exclusión que se hace de los trabajadores de confianza de las disposiciones de la ley han dado origen, entre otras razones, a un mecanismo de corrupción que casi se justifica dada la incertidumbre en el destino de esos trabajadores.

Una realidad visible y tocable en México es que cualquier cambio en un alto puesto en la administración pública provoca un desplazamiento notable de funcionarios que muchas veces no encuentran ya alternativas para reincorporarse a la función pública. Ante eso, se explica que intente reforzar su patrimonio con soluciones de corrupción para las que no son eficaces los remedios de la ley, al menos de manera general.

"La vieja aspiración de los trabajadores al servicio del Estado es la formación de la carrera administrativa,

fundada en una seria selección apoyada en títulos suficientes, exámenes de oposición abiertos o cerrados y, por supuesto, un derecho inalienable a la estabilidad en el empleo con la evidente limitante de las conductas ilícitas que justificaran la separación. Se trataría de constituir un servicio público fundado en la capacitación, el concurso, el reconocimiento de los méritos y, al final de la etapa activa, un retiro razonable y suficiente.”<sup>95</sup>

Con respecto a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sería necesario revisar la clasificación, hoy inagotable, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuyo artículo 5° es una invitación a la deshonestidad. Independientemente de la segregación, ya justificada por la jurisprudencia 1/96, de los trabajadores al servicio de las instituciones descentralizadas para los que dicho artículo 5° ya no tiene vigencia alguna.

Un problema a resolver, que no sería sencillo, consistiría en la medida de la implantación de la carrera administrativa. En alguna medida podrían ser consideradas modelo.

Las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Proceso Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del IFE a que nos referimos antes, ya que allí se establecen reglas de admisión y de ascenso (con las posibilidades rescisorias)

---

<sup>95</sup> Ibidem. p. 100.

que permitirían configurar un sistema aceptable. Pero sin la menor duda, la fórmula tendría que considerar etapas prolongadas de instrumentación, probablemente iniciando el camino con las categorías más bajas y con la posibilidad de incorporar las categorías superiores con derecho a la estabilidad, previos ciertos exámenes tal vez precedidos de cursos intensivos de capacitación.

Es obvio que en tanto se instrumentara en forma total el mecanismo, se tendrían que modificar las reglas vigentes en el sentido de que, salvo causas específicas de revocación de los nombramientos (eufemismo burocrático por despidos), los trabajadores de confianza sin carrera administrativa, podrían ser separados sin causa, previo pago de la indemnización correspondiente.

Los miembros de la carrera habrían de tener la condición de funcionarios en tanto que los trabajadores que no tuvieran que cumplir con ese requisito, hoy de base, mantendrían la condición de plena estabilidad a partir del cumplimiento de seis meses de antigüedad que se fijan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 6°). Y, por supuesto, que habrían de tener abierta la oportunidad de incorporarse a la carrera administrativa.

No puede haber duda de que los más altos niveles de la administración, en nuestro medio directores generales, oficiales mayores, subsecretarios y secretarios de Estado, podrían ingresar a partir de la carrera administrativa o

por designación de la autoridad competente (en México, del presidente de la República), con la absoluta libertad de remoción dado el carácter político de la encomienda.

Lo que es evidente es que la solución vigente, tanto respecto de los trabajadores de confianza al servicio de empresas privadas o descentralizadas como de los de confianza al servicio del Estado es injusta y exige, por lo mismo, una rectificación importante.

A manera de reflexión, este ensayo, pretende divulgar las vicisitudes de los trabajadores de confianza en nuestro sistema jurídico, además de perseguir el objetivo indicado, pretende también constituirse en llamada de atención para que las autoridades competentes, desde luego el Poder Legislativo Federal, pero también las legislaturas de los Estados, en su doble función de integrar el Constituyente Permanente y el Poder Legislativo local, asuman la responsabilidad de poner en orden en un tema en el que las decisiones se toman verticalmente y aplastan, al actualizarse, a quienes quedan encuadrados en sus hipótesis normativas.

"Los trabajadores de confianza, una categoría apenas insinuada en otras legislaciones, que surgió en México para efectos meramente de exclusión de la contratación vía sindicatos, pero que la ruptura de la estabilidad y los regímenes de excepción en materia de utilidades convirtieron en unos personales incómodos, requieren de una

revisión normativa.”<sup>96</sup> La reforma del Estado parece un reclamo para muchas otras cosas, aunque en su agenda habría de incluirse también este problema.

La única dificultad se localizaría en que el camino hacia la democracia hace cada vez más difícil la adopción de reglas que pueden tener, como casi todas tienen en esta disciplina, un sabor político. Hoy los votos se reparten en los poderes y difícilmente algún partido político podría imponer una solución legislativa. Y de la misma manera que se han congelado, prácticamente sin esperanza, los proyectos de reforma a la Ley Federal del Trabajo, el mismo destino cabe suponer para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo preocupante es que las cosas, como están reguladas, están mal reguladas.

#### **4.4 La inoperancia de las vías procesales para la defensa de los trabajadores de confianza**

Para esclarecer lo improcedente de las vías procesales que existen en la defensa de los trabajadores de confianza, resulta necesario presentar el significado del término **Inoperancia**, el cual es definido por el Diccionario con el vocablo: “f. Ineficacia” que se refiere a la falta de efecto.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 610.

<sup>97</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Op. cit. p. 581.

Asimismo, en el derecho moderno se ha distinguido entre el derecho substantivo o sea el goce del bien tutelado por el Estado y la acción como el medio que otorga la ley para lograr el respeto a aquel derecho, frente a la perturbación que pretenda hacerse del mismo. No importa que en ambos casos se refiera tanto al derecho como la acción al Derecho Positivo, pues dentro de cualquiera de las Escuelas de Filosofía del Derecho se reconoce tal distinción como fundamental.

El hombre dentro de la colectividad en que vive tiene garantizado el disfrute de algunos bienes, comenzando por su propia integridad física y la Ley pone a su alcance medios o vías para mover la maquinaria oficial a fin de que tal disfrute sea efectivo, de que se reintegre en el goce de su bien cuando fuese lesionado sin justificación o de que sea sancionado el que ocasiona la perturbación de que trata. Estas vías o medios se llaman acciones y su no ejercicio durante el tiempo que la legislación sustantiva establece ocasiona la extinción de las mismas y por ello la desaparición del derecho por la figura de la prescripción.

Quando el individuo ejercita su acción-derecho ante los Tribunales, por medio de un juicio, aparece la acción procesal, propiamente tal, que se relaciona con el proceso mismo.

El derecho nace de un contrato, cuasicontrato, delito, cuasidelito o relaciones de familia, en tanto que la acción nace del conflicto entre dos personas sobre existencia, inexistencia o interpretación de un derecho. La acción procesal que puede ser, en materia mercantil, por la vía ejecutiva o la ordinaria; en materia laboral, por la vía común o por la vía especial.

Sin embargo, el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone: quedan excluidos del régimen de esta ley, los trabajadores de confianza. Se reitera, los trabajadores de confianza en el ámbito burocrático no son considerados como trabajadores, si esta ley federal no protege al personal citado, se comprende fácilmente que si es objeto de violaciones en materia de salario por ejemplo, no podrá ocurrir ni ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje ni ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir que son ineficaces las vías procesales para la defensa de los trabajadores de confianza y entonces debe pensarse que la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, es letra muerta, al disponer que las personas que desempeñen puestos de confianza disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.

Se ha resuelto en este caso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que podrán acudir ante el Juez de Distrito en materia de amparo indirecto.

#### **4.5 Propuesta de solución de la Tesista**

Para verter una propuesta sobre la modificación o efectividad de las instancias procesales para la defensa de los trabajadores de confianza, es conveniente distinguir y tomar en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto, su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la fórmula mencionada en la exposición de motivos: la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales.

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

La tesis que enseguida reproducimos nos señala qué debe entenderse por trabajador de confianza:

**"EMPLEADOS DE CONFIANZA.** Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle participe 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 sustituya éste a quien representa. Para adquirir la confianza se requiere la verificación 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 orille a depositar esa confianza en determinada persona. De igual modo que aquélla se adquiere puede perderse debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en el que se depositó confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. La pérdida de la confianza es un acto esencialmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansen en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida, y en materia de trabajo, su justificación cuando respecto del empleado se alega que se le ha perdido la confianza y por eso se le despide."<sup>98</sup>

En el mismo sentido:

**"CONFIANZA, PERDIDA DE ELLA.** Si bien la pérdida de la confianza proviene de un acto esencialmente subjetivo, se requiere no obstante que descansen en hechos o

---

<sup>98</sup> DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo. T. I. Op. cit. p. 321.

circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida y en materia de trabajo, debe justificarse cuando se alega respecto del empleado y se funda en ella su despido."

Amparo 10114 de 1942. Sección 2ª. Roberto Fernández. 21 de julio de 1943, p. 17.

Pese a que las tesis anteriores citadas fueron emitidas bajo la vigencia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la unión de 1941, sus principios continúan vigentes porque se encuentran apegados a la ley burocrática.

El carácter singular del trabajo de confianza amerita, en realidad, que se expida un estatuto especial para dichos trabajadores, o bien, que se incluya un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentando al trabajador de confianza, atendiendo las necesidades de índole subjetiva y la índole autoritaria, jerárquica y dominante de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, la confianza es "un problema psicológico y sobre todo subjetivo, en virtud de múltiples características y circunstancias de quien la siente y de quien la infunde. En conclusión la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y

exclusivamente de la ley, no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de las funciones.”<sup>99</sup>

En otras palabras, conforme a lo establecido en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, la ley es la única que debe agotar los cargos que serán considerados de confianza, por lo cual solamente una forma que provenga del Poder Legislativo podrá detallar qué cargos serán considerados de confianza.

Existen aún autores que consideran al Estado como sujeto con carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre él y el trabajador burocrático y otros aseveran que reúne las características de un patrón particular.

Nosotros nos inclinamos por la primera teoría, ya que el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro.

En realidad, el Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación.

Para ser trabajador del Estado se requiere que le haya sido expedido nombramiento, que es el puente que lo ha de investir de funciones específicas y que sea aceptado, o

---

<sup>99</sup> Ibidem. p. 322.

bien, que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Sin embargo, esta calidad del Estado de ente supremo, no ha sido impedimento para autolimitar su poder. El otorgamiento de mayores garantías a los trabajadores burocráticos es una prueba de su autorrestricción y apertura política.

El pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, al resolver la competencia 104/87, en sesión del 2 de junio de 1988, analizó de manera general la relación jurídica existente entre el Estado y los trabajadores de confianza: "Al efectuar examen de la relación jurídica existente entre el Estado y sus trabajadores, y especialmente entre el Estado y los agentes de policía para ver si se identifica con la relación laboral que existe entre el patrón y sus trabajadores, siendo necesario previamente, hacer referencia al concepto de órgano, como elemento propio del Estado, ya que tal antecedente es indispensable para comprender el funcionamiento de uno de los sujetos de la relación jurídica examinada, así como las peculiaridades de ésta.

Generalmente se acepta que el órgano, "como elemento técnico de la actividad jurídica estatal, es un centro o esfera delimitado por normas jurídicas que le reconocen ciertos cometidos o atribuciones que serán realizados por una persona física o un conjunto de ellas, utilizando para

su actuación bienes y actos pertenecientes o adscritos al Estado."<sup>100</sup>

De lo anterior importa destacar, en primer término, el elemento objetivo consistente en ese centro abstracto de imputación de atribuciones públicas que, como es lógico, está determinado por normas jurídicas; y en segundo lugar, el elemento subjetivo, que es la persona física o agente que con su voluntad y actuación pone en movimiento al órgano.

Mientras el agente actúa como titular del órgano, sólo puede tener la voluntad y el interés que las normas establecen para esa parte de la administración pública y, por ello, se acepta que entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, puesto que no son sujetos distintos; pero en lo individual, el agente tiene la voluntad y los intereses que son propios de todo ser humano, por lo que desde este aspecto, existiendo dos sujetos, si se puede hablar de una relación jurídica entre el Estado como empleador y el agente como empleado, con las necesidades que son propias de todo trabajador; ésta es la relación que en términos generales habrá de examinarse comparándola con la existente entre patrón y obrero, para verificar si se puede identificar o si existen diferencias y, en su caso, si esas diferencias los catalogan en naturalezas diferentes.

---

<sup>100</sup> DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Op. cit. p. 319.

Pues bien, la primera distinción radica en la puerta de acceso a la relación jurídica; así, el obrero entra a ella mediante un contrato, con todas las peculiaridades que el derecho del trabajador le señala como propias, es susceptible de permitir la individualización de los derechos y obligaciones de las partes; en cambio, el empleado público entra a la relación jurídica por un acto único o acto condición que ha sido definido como una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, esto es, de un status legal preexistente.

Cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está prevenido en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas lo que no sucede tratándose del poder público y sus empleados, atenta la organización política y social, porque las funciones encomendadas de Estado, no persiguen ningún fin económico, sino más bien, un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad.

## C O N C L U S I O N E S

**P R I M E R A.**- El trabajo es toda actividad consciente del hombre, productiva y socialmente útil, ya sea material o intelectual, para desarrollar alguna profesión u oficio dependiendo de la preparación de cada persona.

**S E G U N D A.**- El patrón, el trabajador de base o confianza y la relación de trabajo, son figuras jurídicas propias del Derecho Laboral, que se regulan de acuerdo a la actividad que se desempeña y sobre todo en base a quién se prestan los servicios o quien utiliza éstos.

**T E R C E R A.**- Si el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo tienen como misión principal, a pesar de su sistema tutelar del trabajo, sostener un equilibrio entre los factores de la producción, garantizando la estabilidad en el empleo, no encontramos la causa para que exista en principio una situación de excepción para los denominados trabajadores de confianza, y en segundo lugar el que éstos deben gozar de todos los derechos y obligaciones que los trabajadores en general y de base.

**C U A R T A.**- Pretendemos que se modifique el apartado "B" del artículo 123 constitucional y sea un solo apartado el que rijá para todos los trabajadores, es decir, en cuanto a derechos se refiere, porque aun cuando a los trabajadores

de confianza se les reconoce ciertos derechos (fracción XIV artículo 123, apartado B), se les priva de los demás que si gozan los trabajadores en general o de base.

**Q U I N T A.-** Proponemos que el trabajador de confianza tenga el carácter de trabajador en general y que se le tome en cuenta tanto para ingresar a sindicatos, como para la computarización del recuento de los trabajadores en caso de huelga, porque el adjetivo de "confianza" no implica que renuncien a sus derechos laborales.

**S E X T A.-** Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle participe de sus secretos o de 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 el nombre del patrón, y que por su carácter legal sustituya éste a quien representa.

**S E P T I M A:** Para adquirir la confianza se requiere la verificación 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 orille a depositar esa confianza en determinada persona.

**O C T A V A:** La pérdida de la confianza es un acto esencialmente subjetivo. Sin embargo, nosotros consideramos que, en materia laboral, se requiere forzosamente, que dicha pérdida de confianza, descansa en hechos o circunstancias de carácter objetivo, que demuestren fehacientemente su causa y justificación. Dado que tales circunstancias darían lugar a un despido o cese del trabajador.

**N O V E N A.-** La estabilidad en el empleo debe ser igual, tanto para los trabajadores de base como para los de confianza y la pérdida de la misma no debe ser motivo suficiente para el despido del trabajador, por ser subjetiva y quedar al arbitrio del patrón, lo cual contraría el espíritu del artículo 123 constitucional.

**D E C I M A.-** Actualmente, los trabajadores de confianza carecen de estabilidad en el empleo, es decir, dicha estabilidad queda a criterio del jefe inmediato superior, pudiéndolos cesar a estos trabajadores, existiendo o no causas que lo justifiquen y más aun, la Ley les priva el derecho de poder acudir ante a la Junta o al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar a la dependencia por despido injustificado y solicitar entre la misma su reinstalación o indemnización constitucional.

**D E C I M A P R I M E R A.-** Como posible solución, creemos conveniente que se anexe a las Leyes Reglamentarias, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respectivas, un capítulo especial para el trabajador de confianza, donde se prevean las causas por las que puedan ser despedidos o cesados, así también que se señale ante qué órgano, en materia laboral, pueden estos trabajadores dirimir sus controversias y no dejarlos en estado de indefensión, porque, ante este vacío jurídico, se les están violando sus garantías constitucionales.

**D E C I M A S E G U N D A.-** Los trabajadores de confianza no disfrutaban de una protección efectiva de sus derechos laborales; aún cuando, de acuerdo a la recta interpretación y el espíritu del artículo 123 constitucional, a los trabajadores de confianza se les consagran tales derechos, porque en principio, son trabajadores. Sin embargo, sigue existiendo un vacío reglamentario en cuanto a sus derechos laborales.

**D É C I M A T E R C E R A:** El mundo de los trabajadores de confianza, si se contempla desde la perspectiva de los funcionarios al servicio del Estado, genera corrupción y frustración. Desde el punto de vista de los trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, que no menciona expresamente a éstos, es un universo de inseguridad e indignidad, atenuado, en

parte por la indemnización económica que, en virtud de un despido injustificado, el patrón les entera. Sin embargo, consideramos injusto que el patrón tenga la facultad de negarles la reinstalación a tales trabajadores.

**D É C I M A C U A R T A:** Los trabajadores de confianza son la excepción a las reglas aplicables a todo trabajador en general o de base, al negarles los derechos de estabilidad en su empleo, a la sindicalización, al recuento en la huelga, a la representación de los trabajadores en los organismos que estos integren, al reparto de utilidades, y desde luego a la falta de vías procesales para la defensa de éstos, mismas que si operan para los trabajadores en general y los de base.

**D É C I M A Q U I N T A .-** En la actualidad, para que al trabajador de confianza le sean útiles y operantes las instancias procesales en materia laboral para la defensa de sus intereses, será necesario que sean equiparados a los demás trabajadores, o en su defecto se modifique en nuestra legislación el apartado "B" del artículo 123 constitucional, y que los trabajadores de confianza se les clasifique igual que a los demás pero eso sí con una mayor retribución económica, o en su defecto, tengan acceso a las vías procesales que los trabajadores en general y de base si tienen a su alcance.

**D É C I M A S E X T A.** - Cuando el trabajador de confianza estima violado alguno de sus derechos, tiene que acudir a la vía de amparo indirecto para reclamar la protección de las garantías que estime se han violado en su perjuicio. Esto evidencia un régimen de excepción para los trabajadores de confianza, los cuales, según la fracción XIV del artículo 123, apartado B constitucional sólo gozarán de medidas de protección a su salario y de seguridad social. Pero, en realidad, carecen de vías procesales para su defensa, lo que es totalmente injusto dado que tales circunstancias darían lugar a un despido o cese de un trabajador.

**D É C I M A S É P T I M A:** El carácter singular del trabajador de confianza amerita, que se expida un estatuto especial para dichos trabajadores, o bien que se incluya un capítulo especial tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentando al trabajador de confianza, atendiendo las necesidades de índole subjetiva y de índole autoritaria, jerárquica y dominante de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.

## B I B L I O G R A F Í A

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Porrúa, México, 1999.

BAILÓN BALDOVINOS, Rosalío. Derecho Burocrático. Cuarta edición, Jus Semper, México, 2000.

BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Décima edición, Sista, México, 2000.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición, Pac, México, 2000.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Introducción al Derecho Internacional del Trabajo. Tercera edición, Pac. México, 2000.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 lecciones de derecho laboral. Tercera edición, Trillas, México, 1998.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Octava edición, Porrúa, México, 2000.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Tercera edición, Porrúa, México, 2000.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Octava edición, Porrúa, México, 2000.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Segunda edición, Cámara de Diputados LVIII. Legislatura. UNAM, México, 2002.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Décima quinta edición, Porrúa, México, 2000.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. 10ª edición, Porrúa, México, 1999.

GARCÍA GUERRA, Héctor. La relación de trabajo. Octava edición, Trillas, México, 1999.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima primera edición, Porrúa, México, 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Segunda edición, Harla, México, 2000.

MATEOS M., Agustín. Diccionario de Etimologías Grecolatinas del Español. Tercera edición, Esfinge, México, 2001.

MORA ROCHA, Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición, Pac, México, 1998.

OJEDA PAULLADA, Pedro. Trascendencias actuales del Derecho Burocrático. Segunda edición, Trillas, México, 1999.

SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Segunda edición, Porrúa, México, 1982.

SEPÚLVEDA, César. Curso de Derecho Internacional. Tercera edición, Porrúa, México, 1998.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Cuarta edición, Porrúa, México, 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Quinta edición, Porrúa, México, 1980.

#### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tercera edición, Sista, México, 2003.

Ley del Seguro Social. Cuarta edición. Alco, México, 2003.

Ley Federal del Trabajo. Octogésima edición, Porrúa, México, 2003.

Ley Federal del Trabajo Burocrático. Cuarta edición, Jus Semper. México, 2003.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Diccionario Jurídico Mexicano. Tercera edición, Porrúa-UNAM, México, 2000.

GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse ilustrado. Décima segunda edición, Larousse, México, 1988.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. Décima edición, Porrúa, México, 2002.

#### JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación. T. VI. Vol. II. Cuarta Sala, Mayo-Junio, México, 1990.

Semanario Judicial de la Federación. T. XX. Vol. IV. Octava Época. 4a Sala Marzo-Abril, México, 1990.

V: b  
7/11/11