



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

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

LOS OFICIALES SECRETARIOS DEL MINISTERIO PUBLICO,
TRABAJADORES EXCLUIDOS DE LA LEY FEDERAL DE
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

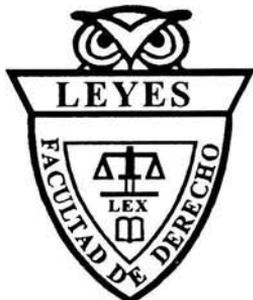
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
AMERICA SANCHEZ SALDIVAR

ASESOR: DR. JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

2004





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.



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.
P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **AMERICA SÁNCHEZ SALDIVAR**, con número de cuenta 91387244, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional titulada **"LOS OFICIALES SECRETARIOS DEL MINISTERIO PUBLICO TRABAJADORES EXCLUIDOS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"**, bajo la dirección del **Dr. JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La **Lic. SOCORRO UGALDE RAMIREZ**, en el oficio con fecha 19 de marzo de 2004, 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.

Respectivamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 30 de marzo de 2004.
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA
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 le 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).

Dedicatorias:

Mamá, cuando leas estas pocas palabras, espero que pienses solamente por un momento todo lo que significas para mí y lo agradecida que te estoy por todo lo que me haz dado. Te dedico este modesto trabajo. Te quiero mucho, y sin ti no lo habría logrado. Gracias.

A mis hermanos, gracias por ser pacientes en mis momentos de mal humor, por entender mis silencios, pero sobre todo por estar siempre conmigo cuando más los he necesitado. Los quiero mucho.

Lenin, gracias por tratar de entenderme y ayudarme, por todo el apoyo incondicional que siempre me haz brindado. Siempre estás en mis pensamientos. Te amo.

A el Dr. José Manuel Vargas Menchaca, con respeto y gratitud.

**LOS OFICIALES SECRETARIOS DEL MINISTERIO PUBLICO,
TRABAJADORES EXCLUIDOS DE LA LEY FEDERAL DE LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Introducción.....1

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

1. Sujetos de la relación de trabajo	4
A. El trabajador.....	6
a. El trabajador de base.....	10
b. El trabajador de confianza.....	13
B. El patrón.....	20
2. Trabajadores al servicio del Estado.....	21

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL TRABAJO BUROCRATICO.

1. El trabajo burocrático en la legislación de las entidades federativas (1917-1931)	
A. Ley del trabajo del Estado de Aguascalientes.....	25
B. Ley del trabajo del Estado de Chiapas.....	27
C. Ley del trabajo del Estado de Chihuahua.....	30
2. Acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil (1934).....	32
3. Estatutos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión (1938-1941).....	36
4. Reformas al apartado B del artículo 123 Constitucional.	
A. La reforma del 5 de diciembre de 1960.....	41

B. La reforma del 27 de noviembre de 1961.....	43
C. La reforma del 8 de octubre de 1974.....	44

CAPITULO III

LA SITUACIÓN LABORAL DEL OFICIAL SECRETARIO.

1. Marco jurídico de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.	
A. Artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	48
B. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	51
2. Los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado (Oficiales Secretarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).....	53
3. Consideraciones generales del oficial secretario.	
A. La entrada al servicio público.....	55
B. Selección y formación.....	56
C. Noción conceptual de oficial secretario.....	57
D. Organización y competencia.....	58
E. Funciones que desempeña.....	59
F. Naturaleza jurídica del trabajo que realiza.....	61

CAPITULO IV

UNA NUEVA ORIENTACIÓN EN EL TRABAJO BUROCRATICO.

1. Afectación de los derechos laborales de los oficiales secretarios en relación con distintas prestaciones de carácter general como:	
A. La jornada de trabajo y la jornada extraordinaria.....	64

B. Las vacaciones.....	70
C. La estabilidad en el trabajo.....	73
2. Propuesta de modificación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	77
Conclusiones.....	84
Bibliografía.....	86

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como propósito contribuir de alguna manera a cambiar la situación laboral actual de los oficiales secretarios del Ministerio Público, clase trabajadora que considero desprotegida de sus derechos laborales.

Para la elaboración de la tesis empleamos primeramente el método histórico, a fin de conocer hechos pasados que nos permitieran entender sus causas y consecuencias que han tenido en situaciones presentes. Utilizamos también el método deductivo mediante el cual aplicamos los conocimientos básicos del derecho del trabajo en la investigación de nuestro tema. Otro método fue el analítico mediante el cual estudiamos la división entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, al respecto cabe señalar que dependiendo del capítulo que desarrollamos requerimos la utilización de uno u otro método. Por último aplicamos el método jurídico haciendo uso de la doctrina, la Ley, y la jurisprudencia.

Los trabajadores al servicio del Estado durante mucho tiempo no estuvieron regidos por el artículo 123 constitucional, lo que motivó un rezago injustificado en relación a los mínimos derechos de protección y bienestar que han alcanzado la clase trabajadora en general del país.

Por lo que haber logrado después de muchos años elevar sus derechos a nivel constitucional con la creación del apartado B y de su Ley reglamentaria, constituyó un avance importante; sin embargo, es la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que excluye a estos trabajadores dejándolos en una completa incertidumbre jurídica, sujetos a la transitoriedad y eventualidad de los vaivenes de la vida política del país, por

dicha razón, los trabajadores de confianza carecen de protección laboral, sobre todo en relación con su estabilidad en el empleo.

Como dije, es la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que hace inoperante en la práctica la aplicación de sus preceptos a estos trabajadores, toda vez que mediante sus disposiciones tratan de que el Estado prescinda de un número considerable de trabajadores, sin perjuicio para el mismo, al no reconocérseles ningún derecho laboral.

En el capítulo primero he escrito conceptos generales relativos en este caso al estudio del trabajador de confianza al servicio del Estado. El capítulo segundo comprende los antecedentes del trabajo burocrático de las Entidades Federativas de Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua, porque fueron estos Estados los primeros en otorgarles derechos a los trabajadores al servicio del Estado.

Posteriormente analizamos el Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual reguló las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

También analizamos los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, los cuales si bien es cierto sólo reconocieron una relación jurídica de trabajo entre el Estado y los trabajadores públicos, es decir con los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedaban comprendidos en ella, sin embargo, constituyeron un antecedente y sirvieron de base para elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado B del artículo 123 constitucional. Finalmente, analizamos las reformas a dicho apartado del artículo 123 constitucional.

En el capítulo tercero realizo una descripción del oficial secretario, indicando quién es, cuál es el trabajo que realiza y como lo trata de regular la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Así, mediante el análisis de cada uno de las prerrogativas a que tiene derecho, hago hincapié en cada uno para poder percatarnos de que ninguno de ellos le es respetado.

Por una parte, en lo individual se les trata de reconocer algún derecho, pero sólo a los llamados trabajadores de base. Por la otra, los derechos colectivos son la mejor muestra de las violaciones que se hacen a sus derechos, tal como la libertad sindical.

Es por ello que en el capítulo cuarto propongo algunos cambios para mejorar su situación laboral, a fin de que puedan como cualquier trabajador gozar de las mejores condiciones de trabajo, de certidumbre en su empleo, de salarios remunerados, de jornadas que sean humanas, descansos y vacaciones que les permitan alcanzar un mejor desarrollo para que, consecuentemente, sean trabajadores mayormente productivos y útiles para la sociedad.

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

1. Sujetos de la relación de trabajo.

Como toda persona jurídica, el Estado, para realizar sus fines, requiere de personas físicas a su servicio. De otro modo no se puede concebir la realización o actuación de las múltiples actividades del Estado. De ahí que necesariamente se tenga que establecer la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

Antes de entrar al estudio de los sujetos de la relación de trabajo, creemos conveniente mencionar qué se entiende por relación de trabajo. Así, el párrafo primero del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo establece: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".¹

En este orden de ideas, para el maestro Mario de la Cueva la relación de trabajo es: "La situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales de la Ley Federal del Trabajo,

¹ Ley Federal del Trabajo, octogésima primera edición, Porrúa, México, 2000, p.18.

de los Convenios Internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".²

En opinión de Miguel Cantón Moller la relación de trabajo es la realización de las condiciones necesarias para que existan mutuas obligaciones entre las partes patrón y trabajador. En efecto, cuando sea por contrato verbal o escrito por la inclusión del trabajador en los términos de la contratación colectiva, aparecen las condiciones esenciales de: a) Servicio personal, b) Subordinación y c) Derecho a percibir el salario y la correlativa obligación de pago del mismo.³

De lo anterior se infiere que la relación de trabajo puede surgir de un acuerdo de voluntades, o lo que es lo mismo de un contrato. Lo que quiere decir que no necesariamente debe existir un contrato de trabajo para que nazca a la vida jurídica la relación laboral, porque ésta puede originarse sin que sea a consecuencia de un contrato.

Esta es la regla general, misma que en materia burocrática, se ha soslayado, como lo trataremos posteriormente, porque para que exista la relación laboral entre titular y trabajador, se exige la existencia de un nombramiento (o aparecer en la lista de raya de trabajadores temporales).

En las relaciones laborales, individuales o colectivas, los sujetos que ocupan nuestra atención son los trabajadores y los patrones, los cuales analizaremos a continuación.⁴

² CUEVA DE LA, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Tomo I, décima sexta edición, Porrúa, México, 1999, p. 187.

³ CANTON MOLLER, Miguel, Los trabajadores especiales en la Ley laboral mexicana, Cárdenas, México, 1977, p.93.

⁴ DAVALOS, José, Derecho del trabajo I, séptima edición, Porrúa, México, 1977, p. 93.

A. El trabajador.

En torno al concepto de trabajador, el diccionario de la lengua española, en una de sus acepciones señala que trabajador es: "jornalero, obrero".⁵ Así puede verse que indistintamente se le llama a aquella persona que presta un servicio.

Por su parte, La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 8º párrafo primero, señala el siguiente concepto: "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".⁶

De este artículo se desprenden tres elementos, los cuales son:

a) trabajador es la persona física. El trabajo es una característica que distingue al hombre de los demás seres vivos, lógico es que solamente las personas físicas sean quienes puedan prestar un servicio;

b) que presta a otra física o moral. Aquí indistintamente el trabajador puede laborar para una persona física o bien para una persona moral;

c) un trabajo personal subordinado. En forma particular el trabajador es quien va a realizar el servicio. La subordinación es un poder jurídico de mando por parte del patrón correlativo a un poder de obediencia de parte de quien presta el servicio.

⁵ Diccionario de la Lengua Española, T. II, vigésima primera edición, Espasa Calpe, España, 1999, p. 2003.

⁶ Ley Federal del Trabajo, Op. cit., p. 28.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado encontramos en el artículo 3º el concepto de trabajador, el cual textualmente dispone: “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.⁷

De lo anterior podemos desprender los siguientes elementos:

a) El trabajador debe ser una persona física. Como persona física, debemos entenderla en cuanto al sexo, lo mismo al hombre que a la mujer, debemos considerar a ambos en igualdad de condiciones y derechos para obtener y desempeñar un trabajo;

b) Que proporcione un servicio físico, intelectual o de ambos géneros. Es imposible que se preste un servicio meramente material sin que el intelecto intervenga en su realización, dado que cualquier trabajo por material que sea, siempre implicará algo de intelectual.

c) Que se haya extendido nombramiento, o figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: “los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.⁸

⁷ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trigésima novena edición, Porrúa, México, 2000, p. 21.

⁸ *Ibidem* p. 26.

Analizando el artículo anterior, podemos señalar que por nombramiento debemos entender el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades o atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto, previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables. En otro aspecto el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación.

Por su parte, el artículo 15 de dicha Ley establece que los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios".⁹

Este artículo enuncia el mínimo de los requisitos que debe contener el nombramiento y a su vez también son los requisitos mínimos para establecer las condiciones individuales de trabajo con cada servidor público.

En este orden de ideas nuestro máximo tribunal ha sostenido el siguiente criterio:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA. El artículo 3o. de la Ley

⁹ Ibidem p. 27.

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define como trabajador a toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; en tales condiciones, corresponde al trabajador demostrar la existencia del nombramiento o que trabaja a lista de raya".¹⁰

Del contenido de la anterior tesis, se desprende que la calidad de trabajador al servicio del Estado se adquiere únicamente por la expedición de un nombramiento expreso, o bien, por figurar en las listas de raya de los trabajadores eventuales.

También sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EVENTUALES. CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR ESA CALIDAD. Si un trabajador del Estado reclama su reinstalación y la dependencia respectiva arguye que aquél tenía el carácter de eventual, corresponde a dicha dependencia la carga de la prueba de ese hecho mediante el nombramiento relativo o la demostración de que su nombre aparecía en las listas de raya, esto con apoyo en lo que consagran los artículos 3o., 12 y 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".¹¹

De lo anterior, se infiere que el carácter de trabajador al servicio del Estado se adquiere mediante el nombramiento expedido por el funcionario

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Quinta Parte, Volumen 48, Pág. 41. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo XIV-Septiembre. Tesis Aislada.

¹¹ Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 187 – 192 Quinta Parte. Tesis: Página: 58.

facultado para ello y en caso contrario corresponde a la dependencia o institución demostrar lo contrario, ya sea mediante el nombramiento que se le expidió a dicho trabajador o bien porque se encontraba en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De conformidad con la anterior tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido también el siguiente criterio:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, QUIENES SON. En los términos de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el carácter de trabajador del Estado se determina: bien por virtud del nombramiento expedido por funcionario con facultades bastantes, o por inclusión del trabajador en las listas de raya de los trabajadores temporales, habida cuenta de que éstos pueden ser para obra determinada o por tiempo fijo”.¹²

En este orden de ideas se entiende que para ser trabajador al servicio del Estado, se requiere como condición específica que se haya expedido nombramiento o que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

a. El trabajador de base.

El artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que: “son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso

¹² Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 103-108 Quinta Parte. Página: 106. Tesis Aislada.

no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".¹³

De lo anterior, se infiere que los trabajadores de nuevo ingreso, una vez transcurrido el término de seis meses si no se les retira el nombramiento otorgado, tácitamente adquieren el carácter de base, ya que esta situación es responsabilidad de los titulares de las dependencias, independientemente de los derechos escalafonarios, o por el contrario, si el nombramiento le es retirado antes de la antigüedad requerida en el puesto, no opera retroactivamente este derecho a favor de los trabajadores, dejando a salvo el escalafón.

Nuestra legislación clasifica a los trabajadores en: de base y de confianza; la calidad del trabajador de confianza es excepcional, pues el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza y en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidas en este artículo son de base.

Esta situación obedece a lo señalado en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, al precisar que mediante la Ley se determinarán los cargos de confianza.

Los empleados de base gozan de la estabilidad en el empleo, al considerar el artículo 6° que serán inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

¹³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ob., cit., p.24.

La inamovilidad implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo pueden ser removidos del empleo por las causas que señala la propia Ley.

En adición a las causales de cese establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sanciones la suspensión y destitución del puesto.

Sobre el particular nuestro máximo tribunal ha sostenido el siguiente criterio:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE BASE. Del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión no se desprende que para que un trabajador de base sea considerado como tal, cuando es de nuevo ingreso, deba laborar durante seis meses en el mismo puesto en que ingresó al servicio y no tener nota desfavorable en su expediente, pues lo único que se requiere es que labore durante ese lapso, sea cual fuere el cargo que desempeñe, siempre y cuando él o los empleos que ocupe sean de base”.¹⁴

De la anterior tesis se desprende que para ser considerado trabajador de base al servicio del Estado, sólo se requiere que transcurra el lapso de seis meses, independientemente de que durante ese tiempo el trabajador labore en el mismo puesto.

Si bien es cierto que los trabajadores de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, también adquieren el derecho a la

¹⁴ Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo CXXVII. Tesis: Página: 666. Tesis Aislada.

inamovilidad en su trabajo. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. Los trabajadores de nuevo ingreso a una dependencia burocrática que adquieren inamovilidad después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, no son aquellos a quienes se designa para que cubran una plaza de base sólo mientras la Comisión Mixta de Escalafón respectiva determina a qué persona, por sus mejores derechos escalafonarios, corresponde cubrirla en definitiva, sino los que resultan nombrados con carácter permanente, una vez que la citada Comisión emite dictamen en su favor".¹⁵

Esta tesis señala que el principio de estabilidad se presenta desde el momento de la iniciación de actividades, puesto que debe darse una causa justificada de separación dentro de los seis meses contados a partir del nombramiento, por tratarse de un derecho irrenunciable del trabajador.

b. El trabajador de confianza.

Partiendo de la idea de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es aplicable a los trabajadores de confianza únicamente en lo que se refiere a los derechos de los trabajadores de base, analizaremos la división entre trabajadores de base y trabajadores de confianza.

¹⁵ Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 193-198 Quinta Parte. Tesis: Página: 42. Tesis Aislada.

El artículo 5° de la Ley en cita dispone los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar. Dicho artículo establece que: "Son trabajadores de confianza:

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

En primer lugar, los cargos que requieran de nombramiento autorizado por el Presidente de la República, son primeramente el caso del artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde el Presidente de la República tiene atribuciones para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y demás empleados de la Unión. Por su parte la fracción IX de dicho artículo también señala que para designar al Procurador General de la República.

- II. *En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:*
 - a) *Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieran la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio de mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.*

También serán de confianza los cargos que impliquen funciones de dirección, es decir, que tienen representatividad que implica poder de decisión. Esto es lógico, porque quien toma resoluciones que puedan afectar a la buena marcha de la administración deben ser personas de confianza del titular que los designa.

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

Los puestos de inspección, vigilancia y fiscalización, a nivel de jefatura y subjefatura también son de confianza, en este caso se está en presencia de una actividad que por su propia naturaleza requiere de la confianza del titular, puesto que se trata de quien está al pendiente del debido cumplimiento de las gestiones encomendadas a los servidores públicos.

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.

Quienes manejen fondos y valores, teniendo la facultad de determinar la forma de aplicación o el destino de tales fondos, también son considerados de confianza.

- d) *Auditoría: a nivel de auditores y sub-directores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías de las Áreas de Auditoría.*

Igualmente se encuentran citados en el precepto quienes ejerzan actos de auditoría.

- e) *Control directo de adquisiciones: cuando tenga 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.*

Una de las actividades importantes para el Estado es la adquisición de bienes y servicios; quienes ejerzan actos decisorios o de asesoría técnica en esta materia serán también de confianza.

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

También serán de confianza quienes llevan el control de almacenes y de inventarios.

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

La razón por la que se considera de confianza a quienes puedan señalar los objetivos de las investigaciones científicas es porque numerosas dependencias llevan a cabo este tipo de investigaciones.

Con lo anterior hubiera sido suficiente, pero el legislador consideró que independientemente de señalar las generalidades de los cargos de confianza, era conveniente hacer una enumeración de puestos y así lo hizo.

En consecuencia, en el propio artículo 5° de que estamos hablando se mencionan en el Poder Ejecutivo: los asesores de Secretarías de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales y Directores Generales o sus equivalentes; todo el personal de ayudantías y Secretarías Particulares; los Agentes del Ministerio Público y los Agentes de todas las Policías.

Para el Poder Legislativo serán de confianza el Oficial Mayor, el Tesorero, el subtesorero de la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

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

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.

Ahora bien, después de esta larga enumeración de características y puestos, sigue el artículo 6°, que en forma muy escueta dice que serán trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior.

Acorde con la disposición establecida en el artículo 5°, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. ESTE CARACTER DERIVA DE LA LEY. La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.¹⁶

Analizando la anterior tesis, se infiere que el carácter de trabajador de confianza depende de que el puesto en el que se encuentra sea uno de los que se mencionan en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Cuarta sala, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Seminario Judicial de la Federación, Época: Octava Época, Tomo XII-Noviembre, Tesis:Página: 456, Tesis Aislada.

De la misma manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial, respecto de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, al señalar que:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento; por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5o. de dicha Ley, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo".¹⁷

De la anterior tesis jurisprudencial se infiere que solamente la Ley puede determinar que cargos o empleos se deben considerar de confianza, es decir, para que un trabajo sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por una disposición legal, que en este caso es el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual establece quienes son trabajadores de confianza.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 39, establece: "Por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial, los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Procuraduría y los oficiales secretarios, así como las demás categorías y

¹⁷ Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 217-228 Quinta Parte. Tesis: Página: 85. Tesis de Jurisprudencia.

funciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional".¹⁸

B. El patrón.

La persona que recibe los servicios del trabajador se le conoce como patrón. Al respecto, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 10 primer párrafo, indica qué se entiende por patrón: "es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".¹⁹ De acuerdo con este artículo, el patrón sí puede ser una persona física o bien una persona jurídica, que reciba el servicio por parte del trabajador.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 2°, señala que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base.

En principio lo establecido en este artículo resulta incongruente con el encabezado del apartado "B" del artículo 123 constitucional, toda vez que dicho precepto constitucional señala: "entre los poderes... y sus trabajadores", y el numeral en comento no se refiere a los poderes, sino a los titulares de las dependencias y los trabajadores.

Es indudable que en la relación jurídica en materia laboral burocrática existe la concurrencia de voluntades de ambas partes, por una parte, la voluntad del Estado que nombra a sus servidores y la del trabajador que acepta el nombramiento, además de que existen disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y

¹⁸ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Porrúa, México, 1996, p. 33.

¹⁹ Ley Federal del Trabajo, Ob. cit., p.28.

obligaciones que corresponden a los titulares de cada una de las dependencias, así como a los trabajadores.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, RELACION LABORAL DE LOS. LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS BUROCRATICAS UNICAMENTE SON REPRESENTANTES DEL ESTADO. Partiendo de la base de que conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éste, en sus relaciones con los empleados públicos, es parte en los contratos de trabajo, de manera que se encuentra colocado en el mismo plano que dichos particulares, capaz, como ellos, de adquirir derechos y contraer obligaciones, resulta incuestionable que interpretando correctamente el artículo 2o. de la Ley en cita, se llega a la necesaria conclusión de que los titulares de las dependencias burocráticas únicamente son representantes del órgano estatal, ya que la relación laboral se establece entre éste y el trabajador, quien presta sus servicios precisamente a la propia dependencia gubernativa y no al titular en lo personal”.²⁰

Analizando la anterior tesis, podemos decir que la relación laboral se establece entre el Estado y los servidores públicos, y no entre el titular de la dependencia que es sólo un representante del órgano estatal. Es en el nombramiento donde se contienen los derechos y obligaciones para ambas partes de esta relación, por una parte el Estado que nombra y el trabajador que acepta.

²⁰ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 133-138 Sexta Parte. Tesis: Página: 166. Tesis Aislada.

2. Trabajadores al servicio del Estado.

Son los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), y al servicio del Gobierno del Distrito Federal, los cuales se encuentran señalados en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los trabajadores al servicio del Estado son personas físicas que prestan sus servicios para la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia de Gobierno.

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta servicios al Estado, y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, en una de sus acepciones conceptúa a la burocracia como “clase social que forman los empleados públicos”.²¹

La expresión burocracia apareció en Francia en el siglo XVIII, refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos. “La palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas”.²²

En la actualidad, no puede seguirse viendo a la burocracia de manera tan fría que sólo se diga que son servidores públicos detrás de un

²¹ Diccionario de la Lengua Española, Ob. cit., p. 335.

²² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, primer curso, Ob. cit., p. 387.

escritorio en una oficina pública; por el contrario, constituyen una clase social de trabajadores que cumplen con las funciones de su cargo y que asumen las responsabilidades del ejercicio de sus atribuciones, o en otras palabras, puede decirse que la burocracia es necesaria para la buena marcha de los asuntos del Estado y así satisfacer los requerimientos de la sociedad.

En el área de derechos individuales, los servidores públicos tienen, entre otros: dos días de descanso por cada cinco de trabajo, conforme al Acuerdo administrativo del 28 de diciembre de 1972, el cual establece el descanso de dos días corridos por cada cinco de trabajo, que generalmente son el sábado y el domingo de cada semana. Otro derecho son las vacaciones de veinte días hábiles, a partir del sexto mes de haber ingresado al servicio. Son derechos que no poseen los trabajadores en general. Estos beneficios individuales de los servidores públicos, se ven opacados por las restricciones que sufren en el rubro de los derechos colectivos, como son: la limitación a constituir solamente un sindicato por dependencia; el derecho a formar parte del sindicato con la limitante de no poder dejar de pertenecer a él, salvo por expulsión; la posibilidad única de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), única central reconocida por el Estado; la posibilidad tan remota de estallar una huelga cuando los derechos contenidos en el apartado B del artículo 123 constitucional sean violados de manera general y sistemática, situación tan subjetiva y sujeta a tantas interpretaciones.

El análisis realizado en las páginas anteriores nos muestra los distintos tratos que de parte de las Leyes reciben quienes entregan su fuerza de trabajo. Esas injustificadas diferencias las encontramos lo mismo en la Constitución que en las Leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Los trabajadores de base y los trabajadores de confianza al servicio del Estado no reciben los mismos beneficios, debido a las arbitrarias clasificaciones creadas para negar a unos los beneficios que se otorgan a otros.

Frente a esta tendencia de ir creando regímenes laborales de excepción, para ubicar en ellos a ciertos grupos de trabajadores, la clase trabajadora burocrática ha luchado por conseguir esta protección a través de los años, dando paso a diversas normas jurídicas, como veremos en el próximo capítulo.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL TRABAJO BUROCRATICO

1. El trabajo burocrático en la legislación de las entidades federativas (1917-1931).

Algunas de las legislaturas de los Estados de la República Mexicana elaboraron sus propias leyes del trabajo, conforme a la facultad concurrente que, para legislar sobre la materia del trabajo, el Constituyente de Querétaro otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Ocupándose de reglamentar la situación laboral de los trabajadores estatales, las Entidades Federativas de Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua.

A. Ley del Trabajo del Estado de Aguascalientes.

El Gobernador Isaac Díaz de León promulgó el dieciocho de marzo de mil novecientos veintiocho la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes, la cual regulaba a los trabajadores al servicio del Gobierno y Municipios de dicho Estado; específicamente, en el Capítulo Quinto, denominado Empleados Públicos, el artículo 132 se establecía que los cargos, empleos y servicios que dependían de los Poderes del Estado y de los Municipios, constituirían formas especiales de trabajo, también señalaba que mediante el nombramiento, estos trabajadores quedarían sujetos a la Ley Orgánica o Reglamento de la oficina donde prestaran sus servicios.

Por su parte, el artículo 133 disponía que los jefes de las oficinas públicas podían remover libremente a sus empleados, sin que éstos pudieran hacer alguna reclamación para solicitar una indemnización, solamente tenían derecho a una gratificación de su sueldo, correspondiente a una decena.

El artículo 134 ordenaba que el Estado y sus Municipios debían observar estrictamente la Ley, por lo que se refiere a las jornadas y descansos de los empleados que se encontraban a su servicio.

El artículo 200 señalaba que la jornada de trabajo era de ocho horas. Por su parte el artículo 201 establecía que la jornada de trabajo se distinguía en ordinaria y extraordinaria, diurna y nocturna. Siendo la jornada ordinaria de ocho horas diarias, así lo ordenaba el artículo 202.

El artículo 203 disponía que la jornada extraordinaria no debía exceder de tres horas diarias, ni de tres veces por semana y en caso de que se obligara al trabajador a laborar jornadas extraordinarias que excedieran lo establecido, el patrón tendría que pagar una multa de cinco a diez pesos por cada violación que hubiese cometido y por cada empleado.

El artículo 205 establecía que la jornada diurna comprendía entre las seis y dieciocho horas. La jornada nocturna estaba comprendida entre las dieciocho horas de un día y las seis del día siguiente. Por su parte el artículo 209 ordenaba que la duración de la jornada diurna sería de ocho horas y el artículo 210 señalaba que la jornada nocturna era de siete horas.

El empleado contaba con una hora para atender a su alimentación, siempre que tuviera que salir de la oficina; de media hora si tomaba sus alimentos dentro de su centro de trabajo, así lo establecía el artículo 212 de la Ley del Trabajo de Aguascalientes

Respecto de los descansos, el domingo sería el día de descanso para todos los trabajadores, con excepción de los que prestarán servicios de utilidad pública, pero a falta del día domingo debía señalarse

cualquier otro día de la semana para tomar su descanso, así lo disponía el artículo 217 de la Ley en cita.

El artículo 218 ordenaba que los descansos obligatorios eran solamente el primero de enero, el cinco de febrero, el primero y cinco de mayo, y dieciséis de septiembre. Por su parte el artículo 224 establecía que gozarían de veinte días de vacaciones y en caso de que el patrón obligara o permitiera que el trabajador laborara durante sus vacaciones, el patrón tendría que pagar una multa de cincuenta a quinientos pesos por cada trabajador.

B. Ley del Trabajo del Estado de Chiapas.

Esta Ley fue promulgada el nueve de marzo de mil novecientos veintisiete, por el Gobernador del Estado de Chiapas, Carlos A. Vidal. Esta Ley se encargó de regular la situación laboral de los trabajadores estatales, solamente tratándose de indemnizaciones por enfermedades y accidentes de trabajo. Puesto que el artículo 3° de dicha Ley, establecía que no se considerarían como patronos a los gobiernos Federal, del Estado y municipales, ni como trabajadores a los servidores de los mismos, cualquiera que fuera la clase de trabajo que desempeñaran. Solamente tratándose de indemnización por accidente de trabajo, sería como se consideraría como patronos a los Poderes Federal, del Estado y municipales y a todos sus servidores como trabajadores.

El artículo 91 señalaba que accidente de trabajo era toda lesión que podía sufrir un trabajador con motivo de sus labores. Y como enfermedad profesional la que podía sobrevenir como consecuencia del trabajo que desempeñaba, así lo disponía el artículo 92.

Tanto en enfermedades profesionales como en accidentes de trabajo, el patrón estaba obligado a pagar el sueldo íntegro hasta que el trabajador estuviera en condiciones de regresar al trabajo; debía proporcionar al trabajador atención médica y las medicinas que necesitara; debía pagarle al trabajador la indemnización correspondiente y en caso de muerte pagarle esta a los familiares del trabajador, así lo estableció el artículo 93 de la Ley del Trabajo de Chiapas.

Por su parte, el artículo 94 ordenaba que se consideraría como consecuencia de una enfermedad profesional o accidente de trabajo, la que resultara directamente de estas y que afectara privando de la vida, disminuyendo la capacidad de trabajo o alterando notable o visiblemente su estética personal.

El artículo 95 señalaba dichas consecuencias, las cuales se dividían en: muerte, incapacidad o deformaciones visibles. Las incapacidades se dividían en: parcial perpetua cuando el trabajador incapacitado parcialmente para el trabajo lo estaba para toda su vida y en incapacidad absoluta cuando está incapacitado absolutamente para todo trabajo, así lo estableció el artículo 96 de la Ley del Trabajo de Chiapas.

El artículo 97 disponía que en caso de muerte, el patrón tenía la obligación de cubrir los gastos del sepelio, el cual no podía ser mayor de cien pesos ni menor de treinta pesos, además de indemnizar a su familia con el equivalente a dos años de salario que en el momento del accidente percibía el trabajador.

La indemnización que recibía el trabajador por un accidente o enfermedad de trabajo, por incapacidad parcial perpetua, se basaba en la siguiente tabla que señalaba el artículo 98: si el trabajador perdía un brazo, toda

una pierna, o un ojo, la indemnización era el equivalente a un año de su salario; por la pérdida de un brazo abajo del codo o de una pierna debajo de la rodilla la indemnización era el equivalente a doscientos días del salario que percibía; por la pérdida de una mano o de un oído recibiría como indemnización el equivalente a ciento cincuenta días de su salario; por la pérdida de una parte de la mano, cien días; por la pérdida de un solo dedo, sesenta días.

Si la incapacidad era absoluta, se indemnizaba al trabajador con el equivalente a dos años del salario que percibía hasta el momento del accidente, según lo ordenaba el artículo 99.

Tratándose de deformaciones estéticas en la cara, la indemnización quedaba a juicio de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. Igualmente podía recurrir a ésta, el trabajador que considerará injusta la indemnización recibida, así lo señalaba el artículo 104 de dicha Ley.

El artículo 101 ordenaba que el patrón tenía la obligación de probar que una enfermedad no era profesional o, de acuerdo al artículo 107, que por descuido o negligencia del trabajador había sufrido este un accidente. El artículo 109 disponía que toda controversia que se suscitara con motivo de las indemnizaciones por parte del gobierno Federal, del Estado y municipales serían resueltas por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 110 señalaba que el trabajador que había sido indemnizado por una enfermedad o accidente de trabajo, podía incorporarse al mismo, tan pronto estuviera capacitado para ello, siempre que el patrón no tuviera un motivo para negarse. Por su parte, el artículo 111 ordenaba que el derecho a reclamar la indemnización prescribía a los tres años contados desde la fecha del accidente.

C. Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua.

El Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, Ignacio C. Enriquez, promulgó el quince de julio de mil novecientos veintidós la Ley del Trabajo de dicho Estado. Esta Ley se ocupó de regular las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, tal y como se desprende del Capítulo I, denominado Del objeto de esta Ley, en su inciso I), el cual establecía que los trabajadores que desempeñaran una labor material o intelectual dentro de cualquier ramo del Poder Público del Estado o de la Administración Municipal, gozarían de los beneficios de ésta Ley, considerando a éstos últimos como patrones.

Por su parte, el Capítulo IV, denominado De los empleados, señalaba en su artículo 37 fracción II, que serían objeto de las disposiciones de este Capítulo, los empleados públicos. El artículo 38 disponía: "se entiende por empleado público, para los efectos de esta Ley, el trabajador de uno u otro sexo, que presta su concurso intelectual o intelectual y material al Gobierno del Estado o a la Administración Municipal".²³

El artículo 41 de la Ley del Trabajo de Chihuahua señalaba las obligaciones de los empleados públicos, las cuales eran: desempeñar sus labores con mucho cuidado; abstenerse de lo que pudiera poner en peligro su propia seguridad así como la de sus compañeros o bien la oficina en donde se encontrarán laborando; tratar al patrón con respeto; cuidar de los intereses de éste; prestar ayuda en caso de peligro grave o fuerza mayor; no revelar los secretos a que tenían acceso, bajo pena de su inmediata destitución y la pérdida de sus derechos adquiridos hasta el momento; denunciar los delitos de

²³ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, 15 de julio de 1922, p. 17.

los que tenga conocimiento, aún si son cometidos por sus jefes, pues de no hacerlo se le consideraba como cómplice y encubridor.

Por su parte, el artículo 42 disponía que los empleados públicos tenían los siguientes derechos: a percibir el sueldo convenido; ser preferido sobre los extranjeros; ser tratado con consideración; disfrutar de descanso semanal preferentemente el día domingo; en caso de enfermarse, podría recibir medio sueldo hasta por dos meses, siempre y cuando tuviera trabajando más de medio año; gozar de diez días de vacaciones cada seis meses con goce de sueldo; a excepción de los empleados que tuvieran el carácter de confidencial, los demás podían obtener ascensos; no se les podía destituir ni cesar a título de conveniencia política o por mejoría del servicio, ya que en caso de ser así, el jefe debía pagar de su peculio una indemnización correspondiente a tres meses de sueldo.

Del análisis realizado a las Leyes del Trabajo de los Estados de Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua, debemos señalar que fueron un buen comienzo de regulación de la situación laboral de los trabajadores estatales, que sí se vieron beneficiados con algunas de las disposiciones establecidas en dichas Leyes, como hemos visto, principalmente desde el momento en que fueron incluidos dentro de estas Leyes.

2. Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934).

El Presidente Constitucional Sustituto, Gral. Abelardo L. Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, el cual sólo estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1934, porque así lo disponía el artículo 2° transitorio del propio Acuerdo. Esto según la

exposición de motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera su criterio. Su duración también fue corta debido a que se le atacó de inconstitucional, argumentándose que debía ser una Ley y no un Acuerdo el que regulara las relaciones laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Acuerdo contenía varios capítulos en los que se señalaban la forma de su aplicación, el Primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñaran cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba quienes quedaban excluidos de dicho Acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato.

Creaba, en el Segundo Capítulo, 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 Tercer Capítulo señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías en que se encontraban divididos los servidores del Ejecutivo, las cuales serían profesional, y era indispensable que se presentara el título profesional correspondiente; subprofesional y administrativos, los cuales no requerían de conocimientos especiales, solamente presentar un examen; los empleados comprendidos en la categoría de servidumbre, podrían obtener el empleo con sólo saber leer y escribir y presentando lo que hoy son las cartas de recomendación para poder comprobar su honradez y el personal que se encontraba dentro de la categoría obrera, siempre se consideraba como eventual, a menos que se le expidiera nombramiento para ocupar una plaza fija.

Y establecía también los casos en que un solicitante de empleo podía tener preferencias, tal como haber ya prestado sus servicios al Ejecutivo Federal.

El Capítulo Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos. Las vacaciones podían gozarse anualmente en dos períodos de descanso, de diez días cada uno, los cuales serían siempre con goce de sueldo.

Las licencias se concedían, por el contrario, sin goce de sueldo, para que estos pudieran separarse temporalmente de su empleo sin que perdieran su puesto y conservaran todos sus derechos, solamente las licencias que se otorgaban con motivo de enfermedades, eran las que podían ser pagadas, pero solamente al equivalente de dos meses de salario que hasta el momento percibía el empleado, siempre que fueran debidamente comprobadas.

Los permisos se concedían con goce de sueldo hasta por diez días; y por lo que se refería a los empleados estatales, éstos también gozarían de permisos, sólo que por tres días nada más.

El Capítulo Quinto señalaba las recompensas y ascensos. Las recompensas podían ser honoríficas o pecuniarias, las primeras se otorgaban por escrito, haciéndose constar en las mismas los servicios prestados que motivaron dicha recompensa, quedándose una copia del escrito en el expediente del empleado, esta recompensa junto con su antigüedad le daban el derecho a que se le concediera un ascenso. Las segundas se concedían por trabajar horas extraordinarias o bien también se concedían por haber desempeñado trabajos eventuales de difícil ejecución. El monto de estas se fijaba por la Comisión del Servicio Civil y no podían ser mayores a tres meses de salario ni menores de cinco días de salario que hasta el momento percibiera el empleado.

Respecto de los ascensos, si existía una plaza que debía ser cubierta por escalafón, tenían derecho a participar en los exámenes todos los empleados que tuvieran derecho a ocupar esa plaza inmediata superior al puesto en que se encontraran.

El Sexto Capítulo establecía los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. Tenían derecho a percibir la retribución que se asignara al cargo que desempeñara; conservar su empleo en tanto no incurriera en alguna causal de destitución o su puesto no fuera suprimido; siempre que se cubrieran los requisitos señalados por el Acuerdo tendrían derecho a ascender a la plaza inmediata superior; desempeñar solamente las funciones referidas a su cargo; ser tratados con respeto por sus superiores y compañeros de trabajo; disfrutar de las licencias y vacaciones que establecía el Acuerdo; percibir la indemnización correspondiente, cuando fuera separado de su empleo sin causa imputable al trabajador; disfrutar de las pensiones e inhabilitaciones, así como de todos los derechos que establecía el Acuerdo.

Por su parte, el artículo 43 de dicho Capítulo señalaba las obligaciones de los funcionarios y empleados, las cuales eran: cumplir estrictamente con los reglamentos interiores de la oficina y las demás disposiciones que se establecieran con motivo del servicio; realizar las funciones inherentes a su cargo; tener respeto por sus jefes y compañeros; tener con el público la atención y consideración necesaria para el pronto despacho de los asuntos; guardar la debida discreción en su cargo de los asuntos de que tuviera conocimiento con motivo del desempeño del mismo.

En el Séptimo Capítulo se establecían las sanciones y la forma de aplicarlas. Las sanciones eran: el extrañamiento, el cual se hacía verbalmente o por escrito, por faltas leves; las notas malas, las cuales se

imponían en casos de repetida falta leve, se imponían por escrito expresando el motivo de la misma y se hacían constar en el expediente del empleado.

Las multas se imponían a los empleados que presentaban retraso en sus labores tres veces en una quincena o faltaran injustificadamente por más de cinco días consecutivos a su trabajo, en el primer caso la multa era por un día de sueldo por cada tres retrasos, y en el segundo el equivalente al sueldo que debió percibir en el tiempo que faltó.

La destitución del empleo se imponía por las siguientes causas: por haber recibido diez notas malas; por haber recibido cinco multas; por faltar injustificadamente durante más de cinco días consecutivos; por faltas graves de disciplina; por negligencia en el trabajo; por ebriedad habitual; por recibir dinero del público en general; por gestionar por sí o por medio de otras personas asuntos en la oficina en que se desempeñe; por presentar documentación falsa para obtener el empleo; por la supresión del cargo en el Presupuesto.

En el Capítulo Octavo se disponía la forma de separación del servicio civil, también ordenaba que en ese caso se le indemnizará con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. Otra forma de separación era por razones de salud que inhabilitaran parcial o totalmente al empleado para poder seguir prestando sus servicios; por renuncia o bien por destitución, cuando existiera una causa justificada.

Este Acuerdo presidencial benefició a los trabajadores del Estado y aunque en la exposición de motivos del Acuerdo se señala que la Ley Federal del Trabajo de 1931 si bien no incluyó a una clase social laborante, la de los servidores del Poder Público, no la olvidó, ya que en su artículo 2° estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del

Servicio Civil que se expidieran. Y como dichas Leyes nunca fueron expedidas, y seguía existiendo un vacío legislativo que regulara las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados, se expidió el citado Acuerdo.

3. Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938-1941).

Las anunciadas leyes del servicio civil no llegaron a expedirse, la burocracia continuó viviendo con incertidumbre y angustia: para poner a salvo a los servidores del Estado de los cambios electorales, y asegurarles la estabilidad en su trabajo, el presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938 el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. El cual señalaba que la relación jurídica de trabajo reconocida por el Estatuto, se entendía establecida, para todos los efectos legales entre el Estado y los trabajadores públicos. Sin embargo, esta Ley establecía que sólo regiría las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedaban comprendidos en ella.

El Capítulo Primero comprendía los derechos y obligaciones de los trabajadores, siendo los siguientes: los trabajadores prestarían sus servicios siempre mediante nombramiento, expedido por la persona facultada para ello y en caso de ser trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, el nombramiento era sustituido por la lista de raya. Los nombramientos de los trabajadores debían contener el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, el servicio que debía prestar, el carácter del nombramiento, la duración de la jornada y el sueldo, horario y asignaciones que debía percibir, al igual que el lugar en que prestaría sus servicios. En caso de que el trabajador tuviera que ser trasladado a otro lugar con motivo del servicio tenía derecho a que se le pagaran los gastos del viaje y en general cubrirle todos los gastos del menaje de casa.

El Capítulo Segundo establecía las horas y descansos. Se consideraba como trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas, la duración máxima de esta jornada no podía exceder de ocho horas; y como trabajo nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas, la duración máxima de este trabajo era de siete horas. La jornada mixta comprendía períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna y siempre que el período nocturno abarcara menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se consideraba como jornada nocturna. La duración máxima de esta jornada era de siete horas y media.

Por cada seis días de trabajo, el trabajador tenía derecho a un día de descanso, con goce de salario íntegro. Las mujeres tenían derecho a un mes de descanso antes de la fecha del parto y de dos meses después del mismo.

Se establecían como días de descanso obligatorio los que señalaba el calendario oficial. Cuando el trabajador tenía más de seis meses consecutivos de trabajo, tenía derecho a dos períodos anuales de vacaciones, de diez días cada uno, siempre y cuando dejara guardias para que se continuara dando trámite a los asuntos que tenía a su cargo.

Por su parte, el Capítulo Tercero señalaba que el salario era la retribución que debía pagarse a cada trabajador por sus servicios prestados. El salario era uniforme y fijado por el Estado en el Presupuesto de Egresos y no podría ser modificado. Se crearon las partidas de honorarios adicionales, que se destinaban a compensar los servicios de trabajadores profesionistas. Los pagos se realizaban en el lugar de trabajo y tenían que ser en moneda de curso legal o bien en cheque al portador.

Las retenciones, descuentos o deducciones al salario sólo podían hacerse cuando el trabajador hubiera contraído una deuda con el Estado por anticipo de su salario o algún pago hecho por error o exceso, cuando se tratara del cobro de cuotas sindicales, y también cuando se tratara de descuentos que fueran ordenados por la Dirección General de Pensiones, o cuando se tratara de descuentos ordenados por la autoridad judicial con motivo de alimentos.

El Cuarto Capítulo disponía las obligaciones de los Poderes de la Unión. Debían preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores que estuvieran sindicalizados con respecto a los que no lo estuvieran; debían proporcionar a los trabajadores las facilidades para que pudieran obtener habitaciones y adquirirlas en propiedad mediante el cobro de una renta moderada; tenían que proporcionar al trabajador servicio médico; si el trabajador sufría un accidente o enfermedad de trabajado, se tenía la obligación de pagarle una indemnización; establecer cursos que los trabajadores pudieran tomar para estar en posición de obtener ascensos; conceder licencias sin goce de sueldo a sus trabajadores para el desempeño de comisiones sindicales.

La suspensión de los efectos del nombramiento se encontraba establecida en el Capítulo Sexto, el cual ordenaba que dicha suspensión se daba porque el trabajador contrajera una enfermedad contagiosa que significara peligro para el resto del personal y por prisión preventiva del trabajador o arresto impuesto por la autoridad judicial o administrativa.

El Capítulo Séptimo establecía que el nombramiento terminaba por renuncia o abandono del trabajo; por conclusión del término de la obra para el cual fue extendido dicho nombramiento; por muerte del trabajador; por incapacidad física o mental del trabajador; también cuando el trabajador incurriera en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos

injurias o malos tratos contra sus jefes y compañeros; cuando faltara tres días consecutivos al trabajo; cuando intencionalmente destruyera el edificio, maquinaria e instrumentos de trabajo; por cometer actos inmorales en el trabajo; por revelar asuntos reservados de los que tuviera conocimiento con motivo de su trabajo; por concurrir al trabajo habitualmente en estado de ebriedad.

En el Título Tercero, Capítulo Primero, se les reconoció el derecho a formar sindicatos, del sindicalismo plural se pasaba al sindicalismo único. También se reconoció el derecho a la huelga, de conformidad con lo establecido en el Capítulo Tercero, las causales de la huelga eran por falta de pago de salarios consecutivos en un mes; porque la política del Estado violara los derechos que esta Ley les concede y por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado obstaculizara su trabajo.

Se creó de acuerdo a lo que señalaba el Título Sexto Capítulo Primero el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con funciones semejantes.

Posteriormente, en 1941, el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual especificaba en su artículo 5º, que esta Ley sólo regiría las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedaban comprendidos en ella y en otros puntos reafirmaba principios ya establecidos, como el prestar sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviera facultada para hacerlo, con excepción de los trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento era sustituido por la lista de raya. Dichos nombramientos debían contener exactamente los mismos requisitos que establecía el Acuerdo anterior.

Por lo que respecta de las horas de trabajo, quedaron establecidas como en el anterior Acuerdo, es decir, el trabajo diurno era de ocho horas, el cual comprendía entre las seis y las veinte horas; el trabajo nocturno era de siete horas. El trabajo mixto comprendía periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarcara menos de tres horas y media, porque en caso contrario se consideraría como jornada nocturna. La duración máxima de esta jornada era de siete horas y media.

En cuanto a los descansos legales, los trabajadores debían disfrutar de un día de descanso, cuando menos con goce de salario íntegro. Las mujeres debían disfrutar de un mes de descanso antes del parto y de dos meses después del mismo. Teniendo durante la lactancia dos periodos de descanso por día, de media hora cada uno para poder amamantar a su hijo.

Los días de descanso eran los establecidos en el calendario oficial. Los trabajadores que tenían más de seis meses consecutivos de servicio, disfrutarían de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días cada uno, dejando siempre guardias para que se continuara con el trabajo.

Respecto del salario, era la retribución que debía pagarse al trabajador a cambio de los servicios que prestaba. El salario era uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, y para compensar las diferencias que resultaban del distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República, se crearon partidas destinadas al pago de sobresueldos. El salario no podía modificarse después de ser fijado en el Presupuesto de Egresos.

Los pagos se realizaban en el lugar en que los trabajadores prestaban sus servicios y debían hacerse en moneda de curso legal o en cheque al portador.

Para efectuar retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, sólo se podía hacer cuando se tratará de deudas contraídas con el Estado; cuando se tratará del cobro de cuotas sindicales; cuando se tratara de descuentos ordenados por la Dirección General de Pensiones y cuando se trate de descuentos ordenados por la autoridad judicial.

Este Estatuto jurídico sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando antecedentes y sirviendo de muy buena base para elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado B del artículo 123 constitucional.

4. Reformas al apartado B del artículo 123 constitucional.

A. La reforma del 5 de diciembre de 1960.

Los Estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941 habían resuelto parcialmente los problemas de las relaciones laborales de los servidores públicos, pero era necesario elevar a nivel constitucional a esta clase trabajadora, toda vez que seguían sujetos a condiciones distintas, en comparación con los trabajadores en general. Dando como resultado la reforma de 1960, en la que el artículo 123 constitucional quedó integrado por los apartados A, compuesto por el texto de las fracciones ya existentes y el apartado B integrado por XIV fracciones.

Con esta primera reforma al apartado B del artículo 123 constitucional, se establecieron las bases de regulación de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y de los

Territorios Federales y de sus trabajadores, como se desprende del texto del Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República.

“DECRETO: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado y adicionado el artículo 123 de la propia Constitución.

Artículo 123.- . . .

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

A.- . . .

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios Federales y sus trabajadores . . .

I.- . . .

II.- . . .

III.- . . .

IV.- . . .

V.- . . .

VI.- . . .

VII.- . . .

VIII.- . . .

IX.- . . .

X.- . . .

XI.- . . .

XII.- . . .

XIII.- . . .

XIV.- . . .²⁴

Mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, siguió en vigor el Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de 1941, así se desprende del artículo 2° transitorio de dicho artículo. Vigencia que duró hasta el mes de diciembre de 1963 en que entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

B. La reforma del 27 de noviembre de 1961.

Por medio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de noviembre de 1961 la reforma quedó establecida del siguiente modo: "Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa aprobación de las H. H. Legislaturas de los Estados, declara reformado el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".²⁵ Para quedar de la siguiente manera: Artículo 123.- . . .

A.- . . .

B.- . . .

I.- . . .

II.- . . .

III.- . . .

IV.- . . .

²⁴ Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1960, p. 1.

²⁵ Ibidem, 27 de noviembre de 1961, p. 1.

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 y en las *Entidades de la República*.²⁶

La reforma consistió en adicionar la fracción IV del apartado B 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 mayores que el salario de ese lugar, porque en su mayoría los salarios mínimos de los Estados son inferiores al Distrito Federal.

C. La reforma del 8 de octubre de 1974.

Mediante decreto publicado en fecha ocho de octubre de 1974, se realizó la tercera reforma al apartado B del artículo 123 constitucional, la cual señalaba: "Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación por la mayoría de las H. H. Legislaturas de los Estados, declara reformados el Artículo 43 de la Constitución General de la República, y los demás preceptos relacionados en el artículo segundo de la presente declaratoria.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche,

²⁶ Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 1961, p. 1.

Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforman los artículos . . . 123 "B" . . . de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 123.- . . .

A.- . . .

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

I.- . . .

II.- . . .

III.- . . .

IV.- . . .

V.- . . .

VI.- . . .

VII.- . . .

VIII.- . . .

IX.- . . .

X.- . . .

XI.- . . .

XII.- . . .

XIII.- . . .

XIV.- . . .²⁷

Esta tercera reforma consistió en modificar el proemio del apartado B del artículo 123 constitucional al suprimir de su redacción las

²⁷ *ibidem*, 8 de octubre de 1974, pp. 2 y 4.

palabras "*territorios federales*". Ya que desde el Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de 1938 se señaló: "La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito y *Territorios* y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras".²⁸

Posteriormente en 1960, al reformarse y adicionarse el artículo 123 constitucional se estableció: "...

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

A.- ...

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los *territorios Federales* y sus trabajadores: ...²⁹

Finalmente por reforma al artículo 43 constitucional, desaparecieron los *territorios Federales* de Baja California Sur y Quintana Roo, para adquirir la categoría de Entidades Federativas.

²⁸ *Ibidem*, 5 de diciembre de 1938, p. 2.

²⁹ *Ibidem*, 5 de diciembre de 1960, p. 1.

Del análisis que hemos realizado en paginas anteriores podemos apreciar que las entidades federativas de Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua, fueron las primeras y únicas en preocuparse de regular las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, constituyendo un antecedente importante para las subsecuentes Leyes como fueron: el Acuerdo Administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil; los Estatutos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión. Y finalmente elevarse a nivel constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del Estado con la creación del apartado B al reformarse y adicionarse el artículo 123 constitucional en 1960, el cual regiría entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios Federales y sus trabajadores.

Pero además el interés de los servidores públicos se manifestó cada vez más por lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo dando lugar a un logro importante de esta clase trabajadora, como fue la elaboración de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintiocho de diciembre de 1963.

Una vez elaborado el artículo 123 constitucional ha requerido de diversas reformas primero para elevarse a nivel constitucional como ya se menciono los derechos de estos trabajadores y regir ahora entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, y por los cambios que se han ido dado con respecto a las partes integrantes de la Federación.

Debemos concluir entonces que a través de todo este tiempo los trabajadores de confianza, siempre han sido excluidos de la normatividad que ha regulado a los trabajadores al servicio del Estado aún siendo que estos forman parte de esta clase trabajadora.

CAPITULO III

LA SITUACIÓN LABORAL DEL OFICIAL SECRETARIO

I. Marco jurídico de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

El Estado para dar el servicio a los ciudadanos, requiere de personas de muy diferente capacidad y preparación, puesto que los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren de preparación profesional, como economistas, abogados, médicos, hasta labores manuales de apoyo en las oficinas, como secretarias, archivistas, choferes, y otras actividades similares, estas relaciones laborales que se presentan entre el Estado y quienes le prestan servicios se rigen por el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A. Artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los trabajadores protegidos por el artículo 123 apartado B son los que trabajan para los Poderes de la Unión y para el Gobierno del Distrito Federal. Este numeral, en la fracción I, establece que la jornada de trabajo será de ocho horas diarias para la diurna y para la jornada nocturna de siete horas. Las que excedan de estas horas establecidas serán consideradas como extraordinarias y serán pagadas con un ciento por ciento más, las horas extraordinarias no pueden exceder de tres horas diarias ni de tres días por semana.

Por lo que se refiere al descanso, la fracción II señala que cuando menos el trabajador disfrutará de un día de descanso con goce de

salario íntegro, por cada seis días de trabajo. Tendrán derecho a gozar de vacaciones equivalentes a veinte días al año. Por su parte, la fracción IV establece que los salarios son establecidos en el presupuesto y durante la vigencia del mismo no podrán ser disminuidos.

Las retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, que se les hagan a los trabajadores serán sólo por los casos establecidos en las leyes. Para designar al personal que labore al servicio del Estado, se elaborarán sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Los trabajadores gozarán del derecho a escalafón a fin de obtener ascensos.

Los trabajadores pueden ser suspendidos o cesados sólo por causa justificada, en términos que la Ley lo fije. En caso de separación injustificada, el trabajador tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente. Tratándose de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización que marca la Ley, de acuerdo a lo establecido por al fracción IX.

Los trabajadores tienen derecho a la huelga, según lo dispuesto por la fracción X, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo establece.

Por su parte, la fracción XIII ordena que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias Leyes.

Finalmente, cabe señalar que la fracción XIV establece que 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. Acorde con esta fracción, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido la siguiente jurisprudencia:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado”.³⁰

³⁰ Amparo directo en revisión 1033-94. Jorge González Ortega 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velásquez. El Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el seis de mayo De 1997, aprobó, con el número LXXIII-1997, determinó que la votación es Idónea para integrar tesis jurisprudencial. Instancia: Pleno. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Toma V, Mayo de 1997. Tesis: P. LXXIII-97 Página: 176. Tesis Aislada.

Del contenido de la anterior tesis, se desprende que el artículo 123 constitucional apartado B fracción XIV establece que los trabajadores de confianza gozarán solamente de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, y el resto de las fracciones de dicho artículo solamente contempla derechos para los trabajadores de base.

B. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tal como estaba ordenado por el artículo segundo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963. Esta Ley tenía poca diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

Nos referiremos 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. Cabe señalar que en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, porque es únicamente con los trabajadores "de base" que se entiende establecida. Pero existe algo aún más grave, si se interpreta literalmente esta disposición que establece 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.

En igual forma, el artículo 5° detalla en cada uno de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, puesto por puesto, quiénes son considerados de confianza, cuando en su lugar debería establecer las características del empleado de confianza.

El artículo 8° establece quienes quedan excluidos de 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.

El artículo 16 dispone 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 el cambio, es decir, se le da a conocer algo ya decidido sin que el trabajador tenga otra alternativa que aceptar dicho traslado.

Aun cuando el artículo 27 de la Ley, señala que el trabajador disfrutará de un día de descanso por cada seis de trabajo, por acuerdo del Presidente de la República, que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación 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 el domingo de cada semana. También en el mismo acuerdo se estableció que deberán distribuirse las horas correspondientes al sábado entre los otros cinco días, pero de hecho las jornadas son de doce horas.

Conforme a lo dispuesto por la Ley, en su artículo 46 fracción V inciso j), el Titular deberá solicitar 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 trabajador cesado demanda, para demostrar que no existieron causales para la terminación unilateral de la relación de trabajo.

2. Los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado (Oficiales Secretarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).

Consideramos que los principales derechos laborales de estos trabajadores son la jornada de trabajo que actualmente es excesiva, las vacaciones que le son suspendidas; el pago del salario del tiempo extraordinario que no se les da, su derecho a la estabilidad en el empleo, inamovilidad de la que sólo gozan los empleados de base y que en el capítulo siguiente analizaremos.

Por lo que hace a los días de descanso semanal y obligatorios que no les son respetados, podemos decir que el descanso obligatorio está orientado a que los trabajadores puedan celebrar, conmemorar, ciertos sucesos relevantes para el país o para los mismos trabajadores, además de que el descanso es obligatorio porque así lo establece el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo y el artículo 29 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; los días: 1° de enero, 5 de febrero (Aniversario de la Promulgación de la Constitución), 21 de marzo (Nacimiento de Benito Juárez), 1° de mayo (Día del Trabajo), 16 de septiembre (Aniversario del Grito de Independencia), 20 de noviembre (Aniversario de la Iniciación de la Revolución), 1° de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo, y 25 de Diciembre (Navidad). Y los que determinen las leyes federales y locales

electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.

El descanso semanal es una causa legal de interrupción de la jornada de trabajo, consignada en el artículo 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que establece que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

El descanso semanal se justifica por el hecho de que el trabajador necesita, por lo menos, de un día completo para romper con la tensión a que está sujeto en virtud del trabajo y para que pueda recuperar parte de las energías perdidas por la misma causa. La razón de que se procure que el descanso semanal sea el día domingo se debe a que en ese día, por costumbre, las personas generalmente no trabajan y es cuando se pueden reunir con toda la familia, convivir o realizar actividades sociales, culturales, deportivas, etc.

En este mismo sentido el artículo 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el día de descanso semanal será con goce de salario íntegro. Esta disposición constituye un beneficio ya proporcionado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado B fracción II, que aparte de otorgar el derecho a ese descanso, establece que sea con goce de salario.

3. Consideraciones generales del oficial secretario.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la investigación y persecución de los autores de un delito está

encomendada al Ministerio Público y dentro del desarrollo de esta función encontramos al Oficial Secretario.

A. La entrada al servicio público.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la designación de un funcionario público debe hacerse en virtud de nombramiento.

Sin embargo, el artículo 7° de dicha Ley establece que la categoría de trabajador de confianza debe determinarse expresamente en la Ley que formalice su creación. Por su parte, el artículo 8°, también de dicha Ley, determina que quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza.

Entonces, la determinación expresa de que nos habla el artículo 7°, es decir, que la categoría de trabajador de confianza debe señalarse expresamente en la Ley que formalice su creación, y en este caso tratándose del Oficial Secretario la realiza con toda precisión la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el artículo 39, al establecer que el Oficial Secretario es trabajador de confianza, toda vez que es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es el ordenamiento legal que formaliza su creación, a que hace referencia el artículo 7° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Analizando lo anterior, podemos señalar que al ser el Oficial Secretario considerado como trabajador de confianza queda excluido del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por determinación expresa del artículo 8° de dicha Ley en comento, la cual establece que quedan excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado los trabajadores de confianza, por lo que dichos trabajadores carecen del nombramiento, el cual se encuentra señalado en el artículo 12 de dicha Ley. De esta manera el ingreso a la función pública del Oficial Secretario no puede hacerse mediante nombramiento como lo dispone dicha Ley.

B. Selección y Formación.

Cabe entonces preguntarnos como es que ingresa el Oficial Secretario a la función pública. Sobre el particular podemos señalar que la forma de ingreso sería de acuerdo con la fracción VII, apartado B, del artículo 123 constitucional. El cual señala que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, organizando el Estado escuelas de Administración Pública.

Para cumplir con lo señalado en la fracción VII, apartado B, del artículo 123 constitucional, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con el Instituto de Formación Profesional, que es un órgano desconcentrado de la Procuraduría, con autonomía técnica y operativa y es este Órgano el encargado de establecer programas para el reclutamiento, selección, ingreso y formación del Oficial Secretario.

Para reclutar y admitir a los aspirantes a Oficial Secretario existe una convocatoria pública en la que se establecen los requisitos. Los aspirantes que reúnan los requisitos señalados en la convocatoria, deberán presentarse y aprobar los exámenes de selección, las evaluaciones psicosociales y acreditar los cursos de capacitación.

Una vez cubiertos satisfactoriamente todos los requisitos, entrarán a laborar y se irán ocupando las plazas que se encuentren disponibles dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

C. Noción conceptual de Oficial Secretario.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 39, se establece que los Oficiales Secretarios son trabajadores de confianza por la naturaleza de las funciones que desempeñan.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala en el artículo 87 párrafo tercero, que el Oficial Secretario es auxiliar directo del Ministerio Público y será responsable fundamentalmente de dar fe de las actas del mismo.

Como puede observarse ninguno de los anteriores artículos nos proporciona un concepto, sin embargo, sobre la base de los anteriores preceptos y apartados en que hemos descrito al Oficial Secretario, señalaremos determinadas características de estos trabajadores para estar en posibilidad de formar una. En este entendido podemos decir que:

- a. Es un servidor público;
- b. Es un trabajador de confianza;
- c. Es un licenciado en derecho;
- d. Es un auxiliar directo del ministerio público;
- e. Inicia, integra y desarrolla la averiguación previa hasta su consignación.

De acuerdo con los anteriores elementos puede decirse que el Oficial secretario es un servidor público que tiene formación jurídica

profesional y que, considerado como auxiliar directo del Ministerio Público, inicia, integra y desarrolla la averiguación previa hasta su consignación.

D. Organización y competencia.

Se encuentra organizado de la siguiente forma: La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con Delegaciones a las cuales se les denomina Fiscalías Desconcentradas. Las cuales son Órganos Desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa cuyo titular recibe el nombre de fiscal y es el titular de la Fiscalía o bien Delegación y está subordinado jerárquicamente al Procurador.

La titularidad de la agencia investigadora del Ministerio Público, recae sobre el servidor público denominado Responsable de Agencia; enseguida encontramos al Agente del Ministerio Público, Titular de la unidad de Investigación que tenga a su cargo, y finalmente encontramos al Oficial Secretario quien es Titular de la mesa respectiva a la cual esté asignado.

Posteriormente, encontramos a los Servicios de la Policía Judicial, organizados de la siguiente forma: un Coordinador de la Policía Judicial, enseguida el comandante en Jefe, el Jefe de Grupo y a la Policía Judicial.

Por lo que respecta a los Servicios periciales, se encuentra primero la Coordinación de Servicios Periciales, enseguida el Perito Supervisor, el Perito Profesional y el Perito Técnico especializado en determinadas materias.

La Oficialía de Partes que depende directamente del Responsable de la Agencia se encarga de recibir y entregar la documentación relacionada con toda la Fiscalía.

Por lo que hace a la competencia, ésta se divide en razón del territorio, materia y monto. El Oficial Secretario conocerá principalmente con base en la unidad de investigación que se encuentre adscrito y que pueden ser Unidades de investigación sin detenido con competencia general, sin detenido con competencia especializada, y con detenido.

Y a la Fiscalía Central o Desconcentrada a que pertenezca, tales como: Fiscalías Centrales (Fiscalía para la Seguridad de las Personas e Instituciones, Fiscalía para los Servidores Públicos, Fiscalía para Homicidios, Fiscalía para Robo de Vehículos y Transporte, Fiscalía para Menores e Incapaces, Fiscalía para Delitos Sexuales, Fiscalía para Delitos Financieros, Fiscalía para asuntos especiales). Y Fiscalías Desconcentradas (Delegaciones).

E. Funciones que desempeña.

Son múltiples las actividades que desempeña el Oficial Secretario, por eso es que se requiere de abogados que reúnan y satisfagan las aptitudes y valores que garanticen el buen desempeño de las funciones encomendadas a este funcionario público y que de acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 87, establece que serán responsables fundamentalmente de dar fe de la legalidad de los actos del Agente del Ministerio Público, suplir legalmente a éste en sus ausencias de labores, así como custodiar, sellar, foliar y rubricar los expedientes que se le encomiendan.

Asimismo, es de destacarse que realiza las siguientes funciones: atiende al denunciante o querellante que desea iniciar una denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, es decir, recibe la declaración verbal o escrita, dando inicio a la averiguación previa correspondiente, estableciendo fecha y hora de inicio, nombre de su titular y el de él que como Oficial Secretario está iniciando, datos del denunciante o querellante y el delito por el que se inicia. De forma inmediata solicita los antecedentes del denunciante o querellante, probable responsable y de testigos según sea el caso.

Solicita la intervención de peritos, requiere también de agentes de la policía judicial que realicen las investigaciones necesarias.

Cita posteriormente al denunciante o querellante a ratificar o ampliar su denuncia, a los testigos o al probable responsable y recibe de nueva cuenta la declaración verbal de estas personas, que constarán siempre por escrito.

Recibe los informes, dictámenes y demás documentos, ya sean periciales o provenientes de otros organismos para agregarlos a la averiguación previa e irse allegando de elementos que sirvan para la integración de la misma.

Formula los pliegos de consignación o en su caso elabora el no ejercicio definitivo o temporal de la averiguación previa y así determina si se envía al archivo de manera definitiva o provisional, en tanto tiene elementos para llevar a cabo su consignación o, en su caso, notificar el no ejercicio.

Asegura los bienes muebles e inmuebles relacionados con los hechos delictivos.

Proporciona orientación jurídica a los denunciantes o querellantes para que acudan ante el órgano competente, en caso de no ser su problema un hecho que constituya un delito.

Mensualmente realiza un arqueo o informe, mediante el cual señala el estado que guardan los expedientes que tiene en su cargo, etc.

F. Naturaleza jurídica del trabajo que realiza.

La relación de trabajo que se establece entre el Oficial Secretario y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es un vínculo de trabajo perteneciente al campo del derecho laboral burocrático, puesto que los Oficiales Secretarios son trabajadores de confianza por la naturaleza de sus funciones y por disposición expresa del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 60 de dicha Ley establece que el personal que preste sus servicios a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se regirá por el apartado B del artículo 123 constitucional y por su respectiva Ley Reglamentaria, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como hemos visto en el apartado anterior, para las funciones que realiza el Oficial Secretario se requiere de un servidor público con capacidad para poder atender un número considerable de actividades, desde perseguir a los autores del delito, iniciando, integrando, desarrollando la averiguación previa hasta su consignación, como manejar fondos, valores, mobiliario y/o equipo; trabajo que está siempre sujeto a estrecha vigilancia y a comprobaciones inmediatas.

Sin duda, el trabajo que realiza el Oficial Secretario requiere de absoluta discreción en el manejo de datos, documentos e información de gran importancia confidencial, cuya divulgación puede ocasionar directa o indirectamente daños, pérdidas o trastornos a la persona que acude ante una agencia investigadora, así como a la Procuraduría.

Consideramos que, salvo las modalidades propias de la naturaleza de las funciones de confianza, los servidores públicos que tienen esta calidad, deberían gozar, al igual que los trabajadores de confianza del apartado A, de los mismos derechos que tienen los trabajadores en general o de base.

La inamovilidad que la Ley burocrática, en el artículo 6°, concede es sólo para los trabajadores de base, una vez que han cumplido seis meses de servicios sin nota desfavorable; establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza.

Por lo que hace a la facultad de que gozan los trabajadores para afiliarse a un sindicato, con la restricción que representa la sindicalización única en el servicio público, encontramos que el trabajador en general es titular de esta prerrogativa en tanto que el servidor público considerado como trabajador de confianza, no es titular de ese derecho, porque el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Por lo que creemos justo que los trabajadores de confianza al servicio público deben tener el derecho a organizarse en sindicatos para así defender, estudiar y mejorar su situación laboral.

Del análisis realizado en este capítulo podemos concluir que el Estado para realizar sus fines, requiere de personas físicas a su servicio que cuenten con conocimientos y preparación profesional para que puedan ser competentes en la atención de los servicios públicos, y en este caso el Oficial Secretario debe contar con la preparación profesional que exige la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para formar parte de la misma institución.

Como hemos visto, el Oficial Secretario es considerado por la Ley como trabajador de confianza, pero al mismo tiempo es la propia Ley la que los excluye de dicha regulación, dejándolos entonces en una total inseguridad jurídica, toda vez que no existe Ley que regule la situación jurídica de dichos trabajadores, careciendo de toda protección legal como veremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV.

UNA NUEVA ORIENTACIÓN EN EL TRABAJO BUROCRATICO.

1. Afectación de los derechos laborales de los oficiales secretarios en relación con distintas prestaciones de carácter general como: A. La jornada de trabajo y la jornada extraordinaria.

Los servidores públicos que trabajan en el Ministerio Público tienen a su cargo una gran responsabilidad, como lo es la procuración de justicia. Y la sociedad exige que estos funcionarios cumplan con sus obligaciones, haciendo que esta procuración de justicia sea rápida y eficaz, pero qué sucede cuando a estos trabajadores no les son respetados sus derechos, por ejemplo, si al término de un turno de 24 horas se presenta un hecho flagrante, estos tienen que continuar trabajando hasta terminar de realizar las diligencias necesarias y se verán obligados a continuar con su trabajo, prolongando así su jornada de trabajo.

Si su horario es irregular, mucho más de lo que podríamos suponer, es justo que recibieran por ello el pago de esas horas demás trabajadas. Sin embargo, en la realidad esto no se da, con la excusa de decir que son necesidades del servicio.

La jornada de trabajo del oficial secretario comprende los diversos tipos de jornada de trabajo como son: la diurna, la nocturna y la mixta por la naturaleza misma de las funciones que realiza.

Por su parte, el artículo 32 de las Condiciones Generales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala que la jornada de

trabajo, es el tiempo que el trabajador debe prestar sus servicios a la Procuraduría de acuerdo a su nombramiento.

Sin embargo, el artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo establece que la jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo. Al respecto, José Dávalos señala que “actualmente el trabajador puede presentarse a su trabajo y si el patrón no le ordena que desempeñe determinada actividad, puede estar inactivo y se considera que está cumpliendo con su jornada de trabajo al mantenerse a disposición del patrón para prestar su trabajo”.³¹

En este orden de ideas, podemos señalar que si una vez concluida la jornada de trabajo ésta es prolongada, convirtiéndose así en jornada extraordinaria y una vez cumplida esta jornada se sigue prolongando debe entonces de pagarse un 100% más de lo que establece la Ley para el pago de la jornada extraordinaria, es decir que se reciba el pago de un 200%.

En razón de que la prolongación exagerada de las jornadas de trabajo provocan en el trabajador un desgaste físico considerable, y si además le aumentamos el hecho de que esas horas que ya no pueden ser consideradas como extraordinarias no se le van a pagar, cuál es entonces el fin de trabajar tantas horas para el trabajador. Otra alternativa podría ser el permiso de llegar al otro día una hora más tarde o bien en vez de una hora de comida que pudieran establecerse dos horas. Otra alternativa podría ser la de señalar en la Ley una sanción para el patrón al rebasar el límite que la misma ha establecido, es decir, cuando el trabajador labora más de tres horas por día y más de tres veces por semana, tal y como lo dispone el artículo 123 constitucional apartado B fracción I, su Ley reglamentaria en el artículo 26, así como la Ley Federal del Trabajo en el artículo 66.

³¹ DÁVALOS, José, Derecho del trabajo I, Ob. cit., p. 183.

Por su parte, el artículo 33 de las Condiciones Generales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone que los turnos diurnos y nocturnos comprenden entre las seis y las veinte horas el primero, y entre las veinte y las seis horas el segundo; el turno mixto es de siete horas y media, y la duración máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Dichos horarios son determinados en forma conjunta entre el Sindicato y el Titular de acuerdo a las necesidades del servicio, pero de hecho por ejemplo las jornadas diurnas son de doce horas: de 9 a.m. a 9 p.m., con una hora de comida, esta jornada de trabajo en muchas de las ocasiones se prolonga más de lo establecido para considerarse como una jornada extraordinaria, es decir, se labora de 9 a.m. a 9 p.m. de lunes a viernes y en algunos casos incluyendo el día sábado.

De acuerdo al cuadragésimo octavo artículo del Acuerdo A/003/98, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el horario de labores para el personal sustantivo de la Institución debe sujetarse a los criterios que la misma establece, los cuales son que las unidades de investigación y de procesos y sus auxiliares directos tendrán un solo turno que comprende de las nueve a las diecisiete horas, aunque en la práctica es hasta las veintiún horas. En cada unidad investigadora o de proceso existe un horario especial de guardia de 24 por 48 horas que se rota entre el personal.

Las unidades de investigación que trabajan con detenido, las agencias especializadas, concentradas y desconcentradas que así lo requieran y sus auxiliares están sujetos a un horario especial de guardia de 24 por 48 horas.

Por otro lado, el horario general y el horario especial pueden ser modificados en atención a las necesidades específicas del servicio en cada agencia y unidad de investigación.

El personal sustantivo de la Institución que no acepta el horario y condiciones establecidas en dicho Acuerdo no tiene derecho a los beneficios que el mismo establece. Sin embargo, siempre se exceden los márgenes establecidos para cada una de las jornadas de trabajo como hemos dicho, excusándose siempre que es por necesidad del servicio y porque la carga de trabajo es muy alta, sin que esas horas de trabajo sean consideradas como extraordinarias y exista un pago por las mismas.

Consciente el legislador de que al fijar un máximo a la jornada de trabajo iba a ser rebasado por situaciones no previsibles, de índole económica o técnica que hacen necesario que los trabajadores laboren más allá del máximo legal, de las horas marcadas en su jornada ordinaria, reguló el trabajo de la jornada extraordinaria.³²

Así el artículo 123 apartado B fracción I constitucional y su Ley reglamentaria, en el artículo 26, prevén la jornada extraordinaria que nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces en una semana.

Ahora, sólo basta con que se prolongue la jornada por circunstancias extraordinarias, para que el trabajo sea catalogado como extraordinario.

El pago del tiempo extraordinario está regulado por el artículo 39 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual determina que las horas extraordinarias deben pagarse con un ciento por ciento más del salario. No establece sanción si el número de horas excede de un tope semanal. Por lo que a la semana se laboran más de tres horas diarias.

³² *Ibidem*, p. 188.

Coincidimos con el maestro Mario de la Cueva, en el sentido de que se debe de poner especial atención a diversos aspectos relacionados con la jornada de trabajo como son: médicos, psicológicos, económicos y sociales y no solamente al supuesto capricho de los trabajadores en reducir las horas de trabajo.³³

Es necesario que la jornada de trabajo del Oficial Secretario tenga un límite y no solo se excuse en decir que se trabajaran tantas horas más por necesidad del servicio y sobre todo que son horas de trabajo que no se pagan.

Dentro de la prestación del servicio público de estos trabajadores, es importante considerar que el contacto más cercano del ciudadano con su gobierno, es a través del empleado de ventanilla o del empleado que se encuentra detrás de un escritorio ante quien debe realizar algún trámite, exigir el cumplimiento de un derecho, la obtención de un servicio público o el cumplimiento de una obligación propia frente al Estado. La impresión que el ciudadano tenga ante esos contactos, será la impresión que se lleve de su gobierno.

Sin embargo, por otro lado, tenemos al ciudadano que se desempeña como servidor público, trabajador de confianza y quien espera que le otorguen mejores condiciones de trabajo, empezando por la estabilidad en su empleo; que tenga jornadas que sean humanas; descansos y vacaciones que le permitan efectivamente recuperar esas fuerzas para incorporarse de nuevo al trabajo. Además de que tenga acceso a salarios que sean por arriba del mínimo.

³³ CUEVA DE LA, Mario, El Nuevo Derecho mexicano del trabajo, Ob. cit., p. 207.

En este orden de ideas, es importante entonces que la jornada de trabajo tenga un límite que desde el punto de vista médico, una jornada de trabajo prolongada puede disminuir la capacidad del trabajador, produciéndole cansancio y agotamiento que puede repercutir en situaciones graves como son accidentes de trabajo.

En torno al aspecto psicológico, es evidente que la prolongación de la jornada de trabajo va acumular fatigas que pueden, a la larga, causar disturbios emocionales en el trabajador. Además de que una jornada de trabajo excesiva, aunada a la tensión nerviosa y el estrés que se presenta ante situaciones de conflicto a que está sometido el Oficial Secretario, repercute en la disminución de la productividad, al no laborar el trabajador en plenitud de sus facultades.

La limitación de la jornada de trabajo del Oficial Secretario atiende a que realiza un esfuerzo físico y mental considerable, por lo que creemos que su jornada de trabajo debe ser de ocho horas tal y como lo establece la Ley y no las jornadas inhumanas que trabaja.

La situación actual que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respecto de la limitación de la jornada de trabajo, es la de señalar una jornada máxima de ocho horas, en general para toda relación laboral, que puede verse incrementada por situaciones previstas en la misma Ley, como es la prestación de jornadas extraordinarias pero siempre y cuando se presten en las condiciones que la misma Ley establece.

Asimismo, el Acuerdo administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972 estableció que la jornada semanal sería de cinco días y dos días continuos de descanso, de preferencia

los sábados y domingos. También en el mismo Acuerdo se señaló que deberían distribuirse las horas correspondientes al día sábado entre los otros cinco días.

En este orden de ideas, debemos decir que la limitación de la jornada de trabajo no debe ser general, sino atendiendo a las circunstancias de cada relación laboral.

B. Las vacaciones.

Las vacaciones persiguen el objeto, como los días de descanso semanal, que en un periodo más o menos largo, el trabajador se olvide un poco de su trabajo, se libere de las tensiones a que está sujeto todos los días, y recupere las energías perdidas; en fin, que pueda descansar sin la preocupación de tener que iniciar una nueva jornada de trabajo.

Partiendo de la consideración de que el someterse a la disciplina que impone la prestación del servicio, va acumulando a través del tiempo fatigas que no pueden ser superadas con el simple descanso semanal, se concede al trabajador el goce de las vacaciones, las cuales permiten al trabajador intensificar su vida familiar y social, lo que hace que el trabajador recupere energías y, sobre todo, deseos de cumplir con su trabajo.

A diferencia de los trabajadores de la iniciativa privada que tienen un corto lapso vacacional (seis días que se incrementan con la antigüedad) la Ley que rige en esta materia señala que los trabajadores del Estado tendrán derecho a vacaciones hasta por veinte días al año.

De acuerdo al artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los servidores públicos para tener derecho a gozar de

sus vacaciones deben cubrir seis meses consecutivos de trabajo. El periodo de vacaciones debe gozarse en dos periodos de diez días cada uno, siendo costumbre establecerlas de la primera quincena de enero a la segunda quincena de junio para el primer periodo vacacional y de la primera quincena de julio hasta la segunda quincena de diciembre para el segundo periodo vacacional.

Este artículo también señala la posibilidad de suspender las vacaciones, al establecer que en caso de existir alguna causa derivada del servicio se pueden suspender las vacaciones y se podrán tomar en los siguientes días a que desaparezca la misma.

Asimismo, debe dejar en su lugar una guardia, a efecto de que otra persona cubra su lugar y se pueda continuar con el servicio sin que este tenga que suspenderse y se siga dando trámite normal a los asuntos de la oficina.

Ahora bien, las vacaciones no son acumulables y en caso de no gozar del periodo vacacional correspondiente no se remuneran dichas vacaciones, de igual forma si el servidor público labora durante sus vacaciones, esta circunstancia no significa que tenga derecho a un pago doble.

En muchos de los casos, aun después de haber desaparecido el motivo por el cual no se haya podido gozar de las vacaciones en el momento en el que se tenía derecho, después ya no se otorga este derecho. Si la Ley lo está estableciendo como hemos visto, consideramos que no existe motivo justificado para negar ese derecho, siempre que se hayan satisfecho los requisitos que la propia Ley señala para ello. Por tal motivo, debe señalarse en la Ley una sanción para el patrón que niegue esta prerrogativa sin justa causa al trabajador; así, el patrón sólo estaría en posibilidad de negar este derecho

cuando el oficial secretario no tenga productividad, es decir, cada oficial secretario tiene que entregar a fin de mes un determinado número de expedientes, ya sean estos consignaciones o bien no ejercicios, y de este modo se medirá su productividad y si no logra ésta, para el patrón significara que no está trabajando lo necesario y podrá entonces negar las vacaciones.

El artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se presenten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores.

El procedimiento que se seguiría para resolver dichas controversias (como el negarle al trabajador su derecho a vacaciones, el pago de horas extraordinarias, el pago de su salario en la fecha establecida, etc.) se realiza del siguiente modo: primero se presenta la demanda que puede hacerse por escrito o verbalmente. La contestación de dicha demanda se realizará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del día siguiente a la fecha de su notificación. Posteriormente cuando el Tribunal reciba la contestación de la demanda o una vez que haya transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, en la que se desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, y se dictarán los puntos resolutive del laudo. Dentro de los quince días siguientes se dicta el laudo.

En este orden de ideas, podemos decir que la sanción para el patrón que negara las vacaciones a los trabajadores, podría quedar de la siguiente forma en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dentro del Título Segundo, creándose el Capítulo VIII:

Artículo 47. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer, al patrón las siguientes sanciones:

- I. Multa que no podrá exceder de ciento cincuenta a doscientos días de salario mínimo general en el Distrito Federal, cuando niegue sin justa causa el derecho a vacaciones, y
- II. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por doscientos días de salario mínimo general en el Distrito Federal, cuando desaparecida la causa que impidiera tomar las vacaciones el patrón siguiera negando éste derecho.

C. La estabilidad en el trabajo.

Dentro de los derechos constitucionales garantizados que se contemplan para los trabajadores de confianza, no se comprende uno tan importante como es la estabilidad en el empleo. De qué les sirve gozar de protección al salario si en cualquier momento pueden ser despedidos del empleo.

El estado de inseguridad jurídica en que se coloca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado se pone de manifiesto en situaciones como la que deriva de la actual política de reducción del gasto público y consecuentes recortes presupuestales en las dependencias, que incluyen la reducción de la planta de personal de las mismas.

Consideramos que, salvo las modalidades propias de la naturaleza de las funciones de confianza, los servidores públicos que tienen esta calidad, deberían gozar, al igual que los trabajadores de confianza del apartado A del artículo 123 constitucional, de los mismos derechos que tienen los trabajadores en general o, en su caso, los de base.

La inamovilidad que la Ley burocrática, en el artículo 6°, señala es sólo para los trabajadores de base, una vez que han cumplido seis meses de servicios sin nota desfavorable; este artículo entonces establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza.

En este orden de ideas nuestro máximo tribunal ha sostenido el siguiente criterio:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. CARECEN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, Y POR ENDE A LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE ESTE. Aun cuando el Tribunal de Arbitraje tiene competencia legal para dirimir las controversias que se susciten entre los poderes del estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados y sus servidores, no se debe perder de vista que el análisis del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IX, se evidencia que las prestaciones de indemnización de tres meses de salario, o la reinstalación y el pago de salarios caídos, son prestaciones que se derivan del derecho de los trabajadores a la estabilidad en el empleo, por no poder ser despedidos del mismo sino por causa justificada; luego, si como se deduce de la diversa fracción XIV del propio numeral constitucional citado, el quejoso carece de dicho derecho por ser trabajador de confianza, evidentemente no puede demandar el pago de prestaciones que se derivan del derecho a la estabilidad en el empleo, del que carece por disposición constitucional y así preverlo el estatuto jurídico mencionado, que recoge los principios contenidos en la carta magna por cuanto a las relaciones laborales de los estados y municipios con sus servidores".³⁴

³⁴ SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 103-92. Guzmán Troche González. 21 de Mayo de 1992. Mayoría de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez

Del contenido de la anterior tesis, se desprende que estos servidores públicos carecen de seguridad jurídica, es decir, los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo, ante un despido injustificado, porque no pueden exigir la reinstalación ni indemnización, acciones con las cuales se sostiene el derecho a la estabilidad en el empleo.

También sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".³⁵

Hidalgo. Secretario: Francisco Javier Rebolledo Peña. Disidente: José Ángel Mandujano Gordillo. Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 65, pág. 20 tesis por contradicción 4ª -J.22-93. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época Octava. Época: Tomo X-Septiembre. Tesis: Página: 390. Tesis Aislada.

³⁵ Séptima Época: Amparo directo 3635-78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. Cinco votos. Amparo directo 1485-80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de cuatro votos. Instancia: Cuarta Sala. Fuente:

De la anterior tesis jurisprudencial, se infiere que las personas que ocupan un puesto de confianza al servicio de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal, sólo tienen acceso a la protección al salario y a los beneficios de la seguridad social, pretendiendo la Ley con una enumeración interminable, hacer más cómodo para el Estado prescindir de un número considerable de trabajadores.

En las condiciones en que se encuentra actualmente redactado el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se entiende que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan de estabilidad en su trabajo, dado que sólo gozan de esta prerrogativa los trabajadores de base, pudiendo en cualquier momento los trabajadores de confianza ser despedidos, quedando en un total estado de indefensión, pues estos no pueden demandar la indemnización de tres meses de salario, o la reinstalación y el pago de salarios caídos, porque estas son prestaciones que se derivan del derecho a la estabilidad en el empleo, en consecuencia debe modificarse el artículo 5° quedando de la siguiente forma:

Artículo 5°.- Son trabajadores de confianza: Los que realicen las siguientes funciones:

~~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.- . . .

a) . . .

b) . . .

c) . . .

d) . . .

- e) . . .
- f) . . .
- g) . . .
- h) . . .
- i) . . .
- j) . . .
- k) . . . **así como sus auxiliares directos.**
- l) . . .
- III.- . . .
- IV.- . . .

Todos los trabajadores serán inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

2. Propuesta de modificación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Coincidimos con Guillermo Hori Robaina, al señalar que “El trabajador de confianza es indispensable en la administración pública en todos sus niveles federal, municipal y estatal, ya que sería absurdo concebirla sin las funciones de dirección, fiscalización, vigilancia e inspección que ejecutan estos trabajadores, especiales en su materia, con experiencia en la actividad que desarrollan, eficientes, en su mayor parte sin militancia partidista, que sin embargo cada cambio de administración, son sustituidos por amigos y parientes de los nuevos titulares”.³⁶

La constante movilidad que se registra en la administración pública proveniente de alguna sucesión presidencial, ha demostrado que

³⁶ HORI RABAINA, Guillermo, “Trabajadores de Confianza”, Respuesta, Año 2, No. 10, Mayo 1997, México, D.F., p. 16.

quienes asumen una responsabilidad en el servicio público no siempre cuentan con la capacidad o la experiencia para realizar, desde el primer momento, sus tareas con efectividad. De aquí surge la primera demanda de los trabajadores de confianza, la cual es estabilidad en el empleo.

En principio, podría pensarse que el origen de la relación burocrática de los trabajadores de confianza se encuentra en un acto administrativo: el nombramiento expedido por el Titular de la Dependencia. Sin embargo, esas relaciones son laborables, puesto que se dan las condiciones de horario, lugar de trabajo y subordinación que le son características. No obstante, ya hemos visto que la relación jurídica que se da entre el Estado y sus trabajadores es una relación laboral, y aunque el Estado pretende desconocerla, la realidad es que muchos de estos servidores no son otra cosa que trabajadores de base documentados de manera diferente.

Los trabajadores de confianza han permanecido por mucho tiempo sin una legislación que los regule, careciendo de toda protección legal. Por eso, es justo que se modifique primeramente el artículo 123 apartado B fracción XIV, en el sentido de que los trabajadores de confianza gocen de todos los derechos que otorga a los trabajadores de base, toda vez que de la actual redacción de dicho precepto se entiende que los trabajadores de base sólo gozan de protección al salario y de los beneficios a la seguridad social. Dicha modificación podría quedar de la siguiente forma:

Artículo 123.- . . .

B. . .

XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán ~~de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.~~ **de los mismos beneficios que se otorgan en las anteriores fracciones.**

Es necesario también que se legisle para que se cree un nuevo capítulo dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que se contemple y regule el trabajo de los trabajadores de confianza y gocen de los mismos derechos que los trabajadores de base. Y decimos que para que se contemple a dichos trabajadores, porque es la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que excluye a dichos trabajadores, como se puede apreciar de la misma. Es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 apartado B fracción XIV, establece que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, la Ley a que hace referencia dicho artículo es la Ley reglamentaria del apartado B constitucional.

En este orden de ideas y de acuerdo con lo determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 5° señala quienes son trabajadores de confianza, sin embargo, el artículo 8° de dicha Ley ordena que quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza.

Entonces si primero la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que la Ley reglamentaria será la encargada de regularlos y posteriormente dicha Ley reglamentaria los excluye, los trabajadores de confianza quedan en una completa inseguridad jurídica, porque existe un vacío legislativo que no contempla a dichos trabajadores.

Deben modificarse los artículos 5°, como ya hemos dicho, y el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en razón de que este último excluye del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de confianza, que hace mención el artículo 5° de dicha Ley. Es conveniente por ello que el artículo 8° desaparezca de la Ley, pues de seguir vigente dicho artículo, la aplicación de

esta Ley a los trabajadores de confianza resulta imposible, dado que es la misma Ley que pretende regularlos la que los excluye de su régimen.

Por su parte, el artículo 39 establece que las horas extraordinarias se pagarán con un ciento por ciento más del salario que se paga a las horas de una jornada ordinaria. Sin embargo, en el caso de que se trabajen todavía más horas de las consideradas como extraordinarias, sería justo que se pagaran en un 200% más.

Este artículo no establece sanción alguna en el caso de que el límite de las horas extraordinarias se excedieran, por tal motivo debería crearse un artículo en el sentido de establecer una sanción pecuniaria al patrón que obligue a laborar más del tiempo que puede considerarse extraordinario.

Dicho artículo podría quedar de la siguiente forma:

Artículo 48. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá sanciones pecuniarias al patrón que obligue al trabajador a laborar más del tiempo señalado por la Ley como extraordinario, sin perjuicio de su deber de pagar al trabajador un 200% más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria.

Las sanciones pecuniarias que podrá imponer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán:

- I. Multa que no podrá exceder de ciento cincuenta a doscientos días de salario mínimo general en el Distrito Federal, y
- II. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por doscientos días de salario mínimo general en el Distrito Federal.

El derecho a las vacaciones se encuentra consagrado en el artículo 30, el cual tampoco señala sanción para el patrón en el caso de no permitir que el trabajador que tenga derecho a gozar de ellas y previo el cumplimiento de los requisitos que señala la Ley no se le otorguen, por lo que

consideramos necesario también crear un artículo que sancione pecuniariamente al patrón. Dicha sanción podría quedar establecida así:

Artículo 49. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá sanciones pecuniarias al patrón que niegue al trabajador el derecho a vacaciones.

Las sanciones pecuniarias que podrá imponer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán:

- I. Multa que no podrá exceder de ciento cincuenta a doscientos días de salario Mínimo general en el Distrito Federal, cuando niegue sin justa causa el derecho a vacaciones;
- II. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por doscientos días de salario mínimo general en el Distrito Federal, cuando desaparecida la causa que impidiera tomar las vacaciones el patrón siguiera negando éste derecho.

Como hemos visto los trabajadores de confianza se encuentran excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, en la práctica se rigen por ella. Atendiendo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el trabajador de confianza gozará de las medidas de protección al salario, una de las cuales se encuentra en el artículo 37 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual no es la única pero sí es la que más frecuentemente no se cumple, señala que el salario deberá pagarse en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo en mercancías, vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que pretenda sustituir la moneda.

Sin embargo, en la práctica es constante observar que el patrón paga por medio de cheque una parte de la quincena entregándola diez o doce días después de la quincena y la otra en efectivo, al paso del

tiempo se ha convertido en una costumbre que se acepta por comodidad, dado que en algunos centros de trabajo es materialmente imposible llevar en efectivo el dinero que se ha de pagar a los trabajadores.

Debe establecerse una sanción económica para el patrón que realiza el pago de la quincena casi junto con la siguiente, porque no es justo que el trabajador tenga que esperar por el pago de una jornada de trabajo que ya laboró, además de que debe cubrir diferentes necesidades con la familia. La sanción que proponemos para el patrón que incurra en esta situación podría quedar establecida de la siguiente forma:

Artículo 50. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá imponer al patrón la siguiente sanción:

- I. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta doscientos días de salario mínimo general en el Distrito Federal, cuando pague el salario después del día establecido para ello.

Es obvio que entre la Ley y la realidad puede haber enormes distancias, pero también es cierto que la actual situación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es apremiante, dado que, como hemos visto, es una de las categorías de trabajadores más desprotegidas legalmente.

Es importante también que las actuales Condiciones de Trabajo de la Procuraduría General del Distrito Federal sean modificadas, porque solamente regulan las relaciones laborales entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los trabajadores de base, quedando nuevamente excluidos de las mismas los trabajadores de confianza. Solamente en el artículo 9° de dicho ordenamiento se establece un listado de quienes son trabajadores de confianza para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin otorgarles algún derecho.

Debe modificarse el artículo 1° de las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual sólo señala que las relaciones laborales se entienden establecidas entre el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los trabajadores de base. Pudiendo quedar dicho artículo de la siguiente forma:

Artículo 1°.- El presente documento se suscribe por el Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 87 y 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, y tiene por objeto establecer las Condiciones Generales del Trabajo que regulan las relaciones jurídico-laborales entre el referido servidor público y los **trabajadores de confianza** y de base a su servicio, para quienes son de observancia obligatoria.

Como vemos, las sencillas reformas propuestas a las disposiciones antes referidas lograrán que los derechos de los trabajadores sean respetados por los patrones que tratan de negar derechos ya establecidos en la Constitución y que por justicia corresponden a todos los trabajadores, entre ellos los trabajadores de confianza al servicio del Estado, como son, por ejemplo, los oficiales secretarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

Primera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 apartado B fracción XIV parte primera, establece que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Obedeciendo a dicho mandato, el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala mediante una larga lista los puestos que deben ser considerados de confianza. Es necesario que se modifique dicho artículo, para que el trabajador de confianza sea considerado con base en las funciones que desempeña y no conforme a la designación del puesto en el que se encuentra el trabajador.

Segunda. De la redacción actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 apartado B fracción XIV parte segunda, se interpreta que los únicos derechos de los que gozan los trabajadores de confianza, son el derecho a la protección al salario y los beneficios de la seguridad social. Por tanto, es necesario que se modifique este artículo en su fracción XIV para que los trabajadores de confianza gocen de los mismos beneficios que los trabajadores de base.

Tercera. Por su parte, el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que quedan excluidos del régimen de dicha Ley los trabajadores de confianza; por tanto, es necesario se modifique el artículo 8° en el sentido de que los trabajadores de confianza gocen de todos los derechos establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Proponemos como una alternativa más viable, crear un capítulo dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regule las relaciones de trabajo entre los trabajadores de confianza y el Estado, para que dichos trabajadores disfruten de los beneficios de los que gozan

actualmente los trabajadores de base, incluyendo por supuesto las sanciones a los patrones que no quieran reconocerles sus derechos a los trabajadores de confianza.

BIBLIOGRAFÍA

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

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Derecho del Trabajo, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1990.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, México, 1985.

BUEN L., Néstor de, et al., Trabajadores del Estado en Iberoamérica, Porrúa, México, 1999.

BUEN L., Néstor de, Derecho del trabajo, T. II, decimotercera edición, Porrúa, México, 1999.

BUEN L., Néstor de, Jornadas de Trabajo y Descansos Remunerados, Porrúa, México, 1993.

CANTON MOLLER, Miguel, Los Trabajadores Especiales en la Ley Laboral Mexicana, Cárdenas, México, 1977.

CAVAZOS FLORES, Baltasar, Los Trabajadores de Confianza, Jus, México, 1979.

CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, decimosexta edición, Porrúa, México, 1999.

CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. II, tercera edición, Porrúa, México, 1993.

DÁVALOS, José, Tópicos Laborales, Porrúa, México, 1992.

DÁVALOS, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México, 1988.

DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo I, tercera edición, Porrúa, México, 1990.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, primer curso, decimoséptima edición, Porrúa, México, 1996.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, centésima vigésima séptima edición, Porrúa, México, 2003.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Octagésima primera edición, Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, trigésima novena edición, Porrúa, México, 2000.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación del 17 julio de 1996.

ACUERDO A/003/99, Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1999.

HEMEROGRAFIA

ADATO GREEN, Victoria, "La Ley orgánica de la procuraduría general de justicia del Distrito Federal", Anuario Jurídico, Instituto de investigaciones jurídicas, Nueva serie 1996, México, D.F.

HORI RABAINA, Guillermo, "Trabajadores de Confianza", Responso, Año 2, No. 10, Mayo 1997, México, D.F., p.16.

Las siguientes fuentes fueron consultadas en la biblioteca del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, bajo las siguientes condiciones: no se encontraron los originales solamente copias fotostáticas:

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, T.T.. I, IV, V, VI, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1996.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Reclutamiento de aspirantes a oficial mecanógrafo, oficial secretario, agente de la policía judicial, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1991.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Oficial mecanógrafo del ministerio público: programa de estudios, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1984.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, El ministerio público en el Distrito Federal, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1997.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Relaciones laborales: serie IV documentos institucionales, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1994.

Handwritten signature and initials. The initials "V. b." are written at the top left. Below them is a large, stylized signature that appears to be "M. A. L." followed by a long horizontal stroke.