



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

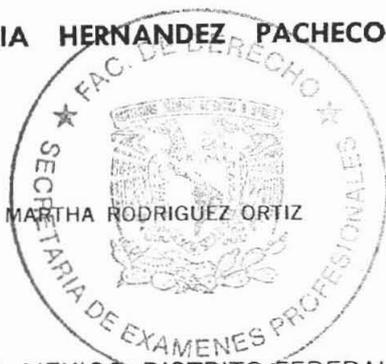
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL COMO UN DERECHO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

T E S I S

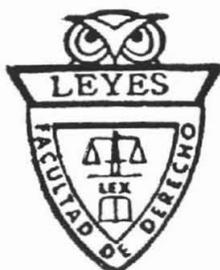
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA
FABIOLA VIRGINIA HERNANDEZ PACHECO

ASESOR: LIC. MARTHA RODRIGUEZ ORTIZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, DISTRITO FEDERAL 200

5



m 347904



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **FABIOLA V. HERNÁNDEZ PACHECO**, con número de cuenta 93320827, inscrita en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL COMO UN DERECHO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO"**, bajo la dirección de la LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. **DINORAH RAMÍREZ DE JESUS**, en el oficio con fecha 20 de octubre 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.

Atentamente
"POR MI RAZA ABORRARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 10 de noviembre 2004

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LIC. GUILLERMO HORRERO BAINA
Director del Seminario

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

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a).

A Dios:

Por ser mi luz, por ser el que me ha guiado, por todo lo que ha sucedido para llegar hasta aquí. Gracias, simplemente, gracias.

A mi mamá:

Por todo tu amor, cariño comprensión
y apoyo incondicional, porque
siempre has estado conmigo en las
buenas y en las malas. Eres mi
constante ejemplo de superación.
Sabes que todo este esfuerzo es por y
para ti Gordita. Gracias por todo. TE
QUIERO, CONCHIS.

A mi padre:
Enrique Hernández Velázquez

A mi hermano Enrique:
Para que sigamos compartiendo
nuestros logros.

A mis tíos Lucy y Verónico,
Mis primos Brenda y Erick:
Por todo el apoyo, comprensión y
cariño que me han dado durante todo
este tiempo. Y a los niños para que
en un futuro también logren sus
metas.

A mis amigas:
Por que siempre me echaron porras y
confiaron en mí, gracias por su apoyo
moral en los momentos difíciles, con
su ayuda he logrado concluir este
maravilloso reto.

Edgar:
Por todo, te quiero.

A la UNAM:

Gracias, por permitirme ser parte de
su vida estudiantil y ahora ser parte
de su vida profesional.

A la Facultad de Derecho:

Por darme las redes para poder
pescar y no sólo darme los peces.

A la Licenciada Martha Rodríguez
Ortiz:

Mil gracias, por su ayuda, paciencia y
orientación para la realización de este
trabajo.

INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL COMO UN DERECHO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

ÍNDICE

	pag.
Introducción	I

CAPITULO 1

CONCEPTOS BÁSICOS Y GENERALIDADES

1.1	Derecho del trabajo.....	2
1.2	Derecho del trabajo burocrático.....	5
1.3	Relación de trabajo.....	6
1.3.1	Naturaleza jurídica de la relación de trabajo.....	9
1.4	Nombramiento.....	11
1.5	Sujetos de la Relación de trabajo.....	16
1.5.1	Patrón.....	17
1.5.2	Trabajador.....	19
1.5.2.1	Trabajador al Servicio del Estado.....	20
1.5.2.2	Trabajador de base.....	21
1.5.2.3	Trabajador de confianza.....	24
1.5.2.4	Trabajadores temporales, a lista de raya.....	28
1.6	Estabilidad en el empleo.....	30
1.7	Indemnización laboral.....	32

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EN NUESTRA LEY

2.1	Antecedentes mundiales.....	36
2.1.1	Roma.....	37
2.1.2	Edad Media.....	38
2.2	Antecedentes Nacionales.....	39
2.3	Colonia.....	41

2.4	México Independiente.....	42
2.5	México contemporáneo.....	51
2.5.1	Constitución 1917.....	54
2.5.2	La Reforma Constitucional de 1929 (Federalización del trabajo).....	57
2.5.3	Ley Federal del Trabajo.....	58
2.6	Legislación burocrática.....	60
2.6.1	Ley del Servicio Civil.....	60
2.6.2	Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.....	61
2.6.3	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938.....	62
2.6.4	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión 1941.....	62
2.6.5	Adición del Apartado B al artículo 123 Constitucional 1963.....	63
2.6.6	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	64

CAPITULO 3

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1.	Constitución.....	66
3.2.	Ley Federal del Trabajo.....	77
3.2.1	Trabajadores de confianza.....	79
3.3	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	83
3.3.1	Trabajadores de confianza.....	84
3.3.2	Derechos del trabajador de confianza al servicio del Estado.....	92
3.3.2.1	Salario.....	92
3.3.2.2	Seguridad Social.....	94

CAPITULO 4
INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES
DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1. Estabilidad en el empleo.....	97
4.2. Protección legal del trabajadores de confianza al servicio del Estado.....	100
4.3. Juicio de amparo.....	108
4.4. Indemnización constitucional.....	112
CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	123

INTRODUCCIÓN

El Estado desde surgimiento ha necesitado de personal que lleven a cabo la función que le ha encomendado el pueblo, por lo tanto ha necesitado de empleados que lleven a cabo dicha encomienda, es así como surge la relación laboral entre el Estado y los trabajadores al servicio del Estado.

Sin embargo, la situación laboral entre el Estado y sus trabajadores desde sus inicios ha sido especial, ya que en un principio ésta relación no se consideraba como laboral, por el contrario se consideraba un estado de esclavismo; sin embargo con la evolución misma del Estado esta relación se torno en un verdadero privilegio, toda vez que con ello se contaban con prerrogativas y favoritismos, por defender los intereses del gobierno.

Esta relación del estado como patrón y sus trabajadores creó diferencias entre éstos, de acuerdo a las actividades que desarrollaban puesto que el Estado siempre ha requerido de personal que realice actividades de absoluta discreción y mesura debido a la relevancia de la función desarrollada por el Estado, es así como podemos distinguir a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, dentro de la planilla de servidores públicos.

Sin embargo la situación laboral y jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado en nuestro país es muy desfavorable, en relación a la situación que tienen el resto de los trabajadores, ya que su situación es discriminatoria y excluyente, ya que pueden ser removidos de su puesto, despedidos y no gozar de las garantías de las que disfruta cualquier otro trabajador.

Si bien es cierto que, aquellos puestos del Estado de mayor jerarquía deben ser ocupados por gente de confianza, para una mejor toma de decisiones, un mejor empeño y un mejor respaldo en su trabajo también

es cierto que éstos deberán de gozar con cierto derechos laborales que garanticen su situación laboral y por tanto jurídica, sin embargo la desventaja en este sentido es mayúscula toda vez que éstos trabajadores no cuentan con una regulación adecuada.

No obstante que se encuentran reconocidos por nuestra Carta Magna ésta sólo les otorga como prerrogativas y/o derechos la protección al salario y la seguridad social, que frente a su situación de poco sirven puesto que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (ley reglamentaria del apartado B, artículo 123 Constitucional) son excluidos de la aplicación de esta ley, de este modo no cuentan con los mecanismos adecuados para la defensa y protección de los derechos a los que deberían hacerse acreedores por la simple responsabilidad que se deposita en sus manos, al ser el medio por el cual el gobierno logra sus actividades.

Es así como, frente a la llegada de un nuevo funcionario, de un despido injustificado, de la pérdida de la llamada "confianza" o por la inadecuada regulación, en caso de un despido injustificado, estos trabajadores tendrán que conformarse con un "GRACIAS" y olvidarse de cualquier clase de indemnización, por el sólo hecho de ser catalogados como de "confianza" y por lo tanto deben olvidarse de cualquier clase de una indemnización justa en caso de despido injustificado como derecho mínimo con que cuentan el resto de los trabajadores.

De ahí la necesidad de proteger a través de los diversos mecanismos jurídicos a estos trabajadores para que ante un despido injustificado pueda gozar del derecho a una indemnización constitucional por el tiempo que haya prestado sus servicios al Estado. Es así como, la presente tesis pretende estudiar y argumentar la posibilidad de otorgar la indemnización constitucional como un derecho de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Así, en el primer capítulo estudiaremos los conceptos básicos y las generalidades, así como todo aquello que nos ayude a comprender mejor nuestro tema de estudio, es decir a los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

A lo largo del segundo capítulo realizaremos un recorrido a través de la historia para observar como surgen y como se desarrolla la regulación de los trabajadores al servicio del Estado; así cómo, desde sus inicios estos trabajadores han recibido un trato diferencial al resto de los trabajadores, trato que en nuestras épocas de poco ha servido.

En el tercer capítulo haremos un estudio sobre la situación legal de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es decir, un análisis jurídico de las principales normas donde encontramos regulados a estos trabajadores, de este modo, analizaremos la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en ésta, estudiaremos las preceptos y/o artículos más relevantes para el tema que nos ocupa donde veremos como sólo encuentran cobijados por la protección al salario y la seguridad social.

Nuestro último capítulo será un análisis de los mecanismos de protección con lo que cuentan estos trabajadores para exigir sus derechos, así como un estudio sobre la posibilidad de instaurar la indemnización constitucional como una posible solución a la problemática del despido injustificado a la que actualmente se enfrentan los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

CAPITULO 1

CONCEPTOS BÁSICOS Y GENERALIDADES

Iniciamos el presente capítulo definiendo al derecho; al derecho laboral; y los diversos conceptos básicos como trabajador, trabajador de confianza, etcétera; mismos que se utilizarán a lo largo del desarrollo de esta tesis.

El definir al derecho resulta ser una tarea compleja debido a la cantidad de acepciones que tiene, así como la trascendencia e importancia que tiene en nuestra vida cotidiana; ya que, podemos encontrarlo en actos sencillos y en actos jurídicos de gran relevancia. De este modo podemos señalar que habrá tantas descripciones de derecho como estudiosos de ésta existan. El derecho puede ser definido desde diversos ángulos y/o perspectivas, como son; por su finalidad, por las normas que lo integran, por las fuentes que le dieron origen, etcétera.

La palabra derecho deriva del latín *Directum* que significa dirigir o gobernar, por que lo evoca la idea de establecer un orden en la sociedad.¹

Para lograr un mejor entendimiento de lo anterior, es necesario señalar que el derecho surge como una necesidad de contar con normas que permitan organizar las relaciones entre los miembros de una sociedad. Sin embargo estas normas pueden ser lo que denominamos convencionalismos sociales, las normas de tipo moral, de tipo religioso y las normas jurídicas que se distinguen de las anteriores porque estas últimas tienen un carácter general, imperativo y coercitivo.

De acuerdo a lo que ya hemos mencionado, podemos ir construyendo un concepto de Derecho como el conjunto de normas jurídicas que buscan

¹ REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1999, p. 5.

una organización social, bajo ciertos fines como son la justicia, equidad y bien común.

Tomando un poco de todos los ángulos bajo los cuales es susceptible estudiar al derecho, para efectos de nuestro estudio sólo definiremos al derecho como el conjunto de normas jurídicas aplicadas por una autoridad que tienen como objetivo solucionar los conflictos que puedan darse en la sociedad, bajo las bases de la justicia y la equidad. Definición que de manera general y amplia nos ayuda a describir el derecho.

Debido a la amplitud del derecho se diversifica en ramas o disciplinas; las cuales surgen de la evolución que va teniendo el derecho día con día para apearse a las necesidades de la sociedad. De este modo, se distinguen diversos grupos de normas que se refieren a grupos individualizados y se apoyan en principios comunes, a esto es a lo que denominamos ramas o disciplinas autónomas de derecho. Dentro de estas ramas tenemos al derecho civil, derecho penal, derecho constitucional, derecho internacional, etc. y por supuesto al derecho laboral o del trabajo, que a continuación se explicará.

1.1 Derecho del trabajo.

El derecho laboral resulta complejo de definir, y para lograr una mayor visión y mejor comprensión de esta rama del derecho, es necesario señalar brevemente su nacimiento.

El derecho del trabajo surge como una pretensión de los trabajadores al tratar de superar una situación jurídica y social derivada de las relaciones de trabajo productivas; y por el esfuerzo del capital para mantener dichas relaciones, es decir, nace de la controversia de las clases surgida del industrialismo liberal, al tratar de regular el intercambio de prestaciones entre trabajadores y patrones. Por tanto una corriente de opinión de carácter clasista, señala que los fines del derecho del trabajo

son; "el económico inmediato, destinado a nivelar la condición de los trabajadores garantizándoles una vida humanitaria y decorosa, y otro fin, político y mediato, orientado a realizar su reivindicación social mediante la instauración de un régimen más justo y mas perfecto, obra de la acción y lucha de los trabajadores."² Por ello, el ordenamiento laboral tiene un sentido protector debido a la exigencia de los trabajadores frente al Estado y no a un otorgamiento libre y espontáneo de éste.

El maestro Trueba Urbina define al Derecho del Trabajo como; "el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales para la realización de su destino histórico, socializar la vida humana"³. Y señala que tiene fines reivindicatorios, que lleva a liberarse de la explotación de que son objeto en los sistemas capitalistas de la producción.

Mario de la Cueva señala que el derecho del trabajo está concebido como un conjunto de normas destinadas a asegurar una existencia decorosa al hombre que entrega su energía de trabajo a otra persona, el predominio de la energía física sobre la intelectual, o viceversa, no puede justificar un régimen distinto, si bien habrá diferencias en cuanto a los salarios.⁴

También señala que el derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicar a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles. Y por último menciona; el derecho del trabajo es un derecho de la clase trabajadora, la que no conoce ni podría aceptar diferencias entre sus miembros.⁵

² LASTRA LASTRA, José Manuel. *Diccionario del Derecho del Trabajo*, Porrúa, UNAM, México, 2001, p.69.

³ TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho del Trabajo*, cuarta edición, Porrúa, México, 1977, p.135.

⁴ DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, T. I. Porrúa, México, 1999, p.162.

⁵ *Ibidem*, p. 163.

Canton Moller define al derecho del trabajo como "conjunto de normas que regulan las relaciones surgidas con motivo de la producción, sistematizan su aplicación y crea las personas morales que intervienen en ellas".⁶

Con esta definición, señala que así abarca las partes principales comprendidas en la Ley Federal del Trabajo, como son: Las relaciones normativas que se refieren a las definiciones de trabajador, patrón, contrato de trabajo, Contrato Colectivo, salarios, vacaciones, tiempo de trabajo, y las especificaciones relativas a los servicios de hombre a otro, de las formas en que las autoridades intervienen para resolver cuestiones o conflictos que con motivo de esas relaciones de producción han surgido o pueden surgir entre las partes y también la creación de las personas morales, integradas por trabajadores o patrones que pueden existir y cuya regularización y vigilancia está a cargo de las propias autoridades y que pueden ser parte de las relaciones jurídicas derivadas de las de la producción.

Visto lo anterior, definimos al derecho del trabajo como el conjunto de normas reguladoras de las relaciones laborales que surgen como consecuencia de un trabajo libre, realizado por cuenta ajena y en situación de subordinación o dependencia respecto a terceros. Es por eso que el derecho del trabajo ha sido definido como un derecho de la clase trabajadora, como un derecho social.

El principio fundamental del derecho del trabajo consiste en que el trabajo no debemos considerarlo como una mercancía o artículo de comercio, de ahí que se considere al derecho del trabajo como un derecho social, ya que tiende a reivindicar y proteger a los trabajadores (la clase débil) que son económicamente inferiores ante el patrón o empleador.

⁶ CANTON MOLLER, Miguel. *Derecho Individual del Trabajo Burocrático*, Editorial Pac, segunda edición, México, 1985, p. 88.

Por ello, Baez Martínez señala que el derecho del trabajo es el conjunto de normas que se proponen realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital.

1.2 Derecho del trabajo burocrático.

Para estudiar al derecho burocrático, comenzaremos por entender el significado del término burocrático; proviene del término francés *bureaucratie*, que se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos* gobierno. Por lo que, parece ser que la palabra *bureaucratie* se utilizó para designar a las oficinas gubernamentales; así podemos señalar que es el conjunto de empleados que sirven al Estado.

En este contexto, Canton Moller señala que para dar servicio a los ciudadanos, el Estado requiere del concurso de personas de diferentes capacidades y preparación; a ese conjunto de actividades es a lo que generalmente conocemos como burocracia.⁷

En el Segundo Congreso Nacional de derecho Burocrático, llevado a cabo en la UNAM, se aprueba como definición de Derecho Burocrático, la siguiente: "Es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ellos surjan".⁸

Morales Paulín indica "el derecho burocrático siendo parte del derecho del trabajo se encarga del tratamiento de la relación jurídico laboral del estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial".⁹

⁷ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 95.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, segunda edición, Porrúa, México, 1999, p. 37.

⁹ MORALES PAULIN, Carlos M. *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995, p. 107.

Martínez Morales nos dice; el Derecho Burocrático es la "rama del derecho que estudia (o regula) la relación entre el estado y los servidores públicos, relación derivada de la capacidad de acción denominada función pública." ¹⁰

De estas definiciones, la más acertada a nuestro criterio es la dada por Martínez Morales, por esto concluimos y definimos a la burocracia como el conjunto de trabajadores que tienen como empleador al Estado, consecuentemente consideramos al derecho burocrático como el conjunto de normas jurídicas que pretenden regular tal relación; es decir, es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.

Rafael Martínez Morales señala que existen tres corrientes principales que ubican al derecho burocrático como parte del derecho del trabajo, del derecho administrativo o como una rama autónoma. Cada una de estas corrientes maneja distintos argumentos, como la teoría administrativista, teoría autonomista, teoría civilista, teoría del acto unilateral del estado, teoría del acto unión, teoría del contrato administrativo, teoría del derecho vigente y teoría laboralista.¹¹

1.3 Relación de trabajo

La relación laboral entre el Estado y sus trabajadores ha provocado discusiones sobre su ubicación, sin embargo para comprender esta relación comenzaremos con lo que señala el Jurista, Morales Paulín quien indica que para entender la relación de Trabajo, primero hay que adentrarnos al concepto de Relación Jurídica, puesto que toda relación laboral implica una relación jurídica.

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES Rafael I. *Derecho Burocrático*, (Diccionarios jurídicos temáticos), Oxford, V. 5, segunda edición, México, 2000, p. 35.

Dicho lo anterior, este autor señala que la relación jurídica es la unión de dos o más personas resultado de un acto jurídico y citando a Rafael de Pina señala que los elementos de la relación jurídica son tres: Sujetos, objetos y acto jurídico; donde los sujetos son las personas físicas o morales, que se vinculan en la relación jurídica, los objetos son los motivos que se pretenden lograr en la relación jurídica y el acto jurídico es el acuerdo al que se llega.

De este modo podemos señalar que la relación de trabajo es la unión de dos o más personas derivada de un acto jurídico laboral. Y los sujetos de la relación laboral son el patrón o titular, el empleado o trabajador; el objeto de la relación laboral es la prestación del servicio laboral; y el acto jurídico es el contrato de trabajo, nombramiento, o bien las condiciones bajo las cuales se presta el servicio laboral.

Para Canton Moller la relación de trabajo "es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador". Ya sea que, esta contratación sea verbal, o colectiva, aquél que presta los servicios de su especialidad, aparecen las condiciones esenciales de: a) servicio personal, b) subordinación, c) derecho a percibir el salario y la correlativa obligación de pago del mismo; y señala que como esta relación que no esta sujeta a la voluntad de las partes, sino en las normas de creadas por la ley o la contratación colectiva, no podemos afirmar que exista un contrato, sin embargo se han creado obligaciones mutuas y estas son las que constituyen los elementos de la relación de trabajo.¹² Definición con la que estamos de acuerdo, ya que, para la relación laboral no es necesario que medie el contrato, sino que se den los elementos mencionados.

Expuesto lo anterior, y trasladando estos conceptos a la materia burocrática podemos señalar que en la relación laboral burocrática los

¹¹ Ibidem, p. 34.

¹² CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 126

sujetos de la relación laboral son: el Estado como patrón y sus empleados como servidores públicos y por la propia naturaleza de esta relación en ella si es necesario que medie el nombramiento como elemento imprescindible, para que surja la relación laboral; elemento que analizaremos más adelante de forma mas específica y profunda.

Una vez que hemos analizado la relación laboral burocrática señalaremos que la doctrina jurídica enfoca la explicación de esta relación en dos vertientes que son, por una parte la administrativa, y por otra la laborista.

Sin embargo, el jurista Ojeda Paullada, consideró una tercera corriente de tipo mixta, "al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos del estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada entre ellos, presentándose para ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral burocrática."¹³

La corriente administrativa señala que el Estado no puede ser considerado como "patrón" y por lo tanto los que prestan sus servicios tampoco podrían considerarse como "trabajadores". De la misma forma los seguidores de esta corriente señalan que la base de toda relación laboral se explica bajo la concepción del fenómeno de la lucha de clases como factor que tiende a equilibrar el derecho del trabajo.

De este modo el Estado es un ente ajeno a estas categorías, al representar a la sociedad en su conjunto y no sólo a un grupo privilegiado o a una élite económica. Por lo tanto no podemos ubicar al Estado como un sujeto activo de la relación patronal de trabajo, por no

¹³ OJEDA PAULLADA, Pedro. "Tendencias actuales del derecho burocrático". Revista *Alegatos*. Num. 43, México, septiembre/diciembre de 1999, p. 614.

darse los supuestos sociales o laborales que se requieren. Así vemos al Estado más como funcionario que como servidor público o trabajador.

La corriente laborista, sitúa sus bases en la relación laboral establecida en la Constitución de 1917, promulgada en Querétaro al precisar que ésta guarda en su contenido una tesis clara de protección a los derechos de los trabajadores en general así como para quienes sirven al Estado. De esta manera, la protección de los trabajadores consagrada en la Constitución se hacía extensiva a toda relación laboral. Dentro de sus máximos exponentes tenemos al maestro Mario de la Cueva, y Alberto Trueba Urbina.

1.3.1 Naturaleza jurídica de la relación de trabajo.

La relación de trabajo ha sido explicada a través de diversas teorías, una de las primeras es aquella que entendía a la relación laboral como un contrato de arrendamiento de servicios, y que más tarde Francesco Canelutti puntualizó señalando que la idea de la relación de trabajo era un contrato de compra-venta, semejante al contrato de suministro de energía en la que los trabajadores vendían su energía de trabajo al empresario, quien podía utilizarla en la forma que estimara conveniente.¹⁴

El jurista Georges Scelle citado por Mario de la Cueva señala que el origen de la relación de trabajo de la organización industrial, no se encuentra en un contrato, sino en acto condición, ya que, por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa se le aplica un estatuto objetivo, integrado por leyes y contratos colectivos; un estatuto, ahí donde existen contratos colectivos, en cuya formación no participa cada trabajador y que se moldea, no en atención al interés de todos los

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 181.

actuales y de los futuros, sino, en contemplación del interés de la clase trabajadora.¹⁵

El Jurista, Guerrero Euquerio señala que con el surgimiento del fenómeno laboral los juristas buscaron encuadrar la relación laboral dentro del ordenamiento jurídico. Así, algunos de estudiosos señalaron al contrato como el acuerdo de voluntades que surgen entre un patrón y un trabajador.¹⁶

Sin embargo, esta definición no fue acertada por que como ya vimos en ella no se contempla la autonomía de la voluntad; puesto que en el momento en que el obrero empieza a trabajar es cuando surgen los derechos y obligaciones para el patrón y para el trabajador, no siendo necesaria la celebración del contrato de trabajo.

De esto modo, surgen corrientes contractualistas y anticontractualistas en las que se pretende explicar que el vínculo jurídico de la relación laboral, esta en el acuerdo de voluntades entre las partes.

En la actualidad, nuestra legislación federal en el artículo 20 define a la relación de trabajo como la prestación de un trabajo personal y subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dio origen. Y después señala que la prestación de un trabajo y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

Como observamos en esta definición el legislador considera a la relación de trabajo como la prestación del trabajo subordinado, y también contempla a la firma del contrato como una relación laboral; es decir toma las dos vertientes de como puede tomarse a la relación de trabajo; es decir se basa en la teoría contractualista y anticontractualista.

¹⁵ Ibidem, pp. 183 y 184.

¹⁶ GUERRERO EUQUERIO. *Manual de Derecho del Trabajo*, Porrúa, México, 1998, p. 33.

Por lo cual no sólo puede haber un contrato de trabajo, sino también puede darse una relación de trabajo sin que exista contrato. Es decir, no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral.¹⁷ Definición con la que estamos de acuerdo puesto que resulta ser la más acertada al tomar en cuenta a las dos corrientes que definen a la relación jurídico laboral.

1.4 Nombramiento

La forma de iniciar la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos es la constituida por el nombramiento que podemos definir como el "acto jurídico formal, en cuya virtud la administración pública designa a una persona como empleado o funcionario y la somete al régimen conocido como función pública".¹⁸

Toda vez que la relación laboral entre los trabajadores estatales y el estado es una acto - condición, porque el nombramiento es un acto administrativo que condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto.

Mora Rocha señala que el nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación.¹⁹

El nombramiento deberá ser expedido por autoridad competente, debidamente autorizado para ello, dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica y por el presupuesto de la dependencia que se trate.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ob. cit., p. 253.

¹⁸ MORA ROCHA, J. Manuel. *Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático*, segunda edición, Pac, México, 1992, p. 33.

¹⁹ *Ibidem* p. 40.

Así podemos decir que, lo que es para el trabajador el contrato para el trabajador estatal es el nombramiento.

Al respecto, el maestro Acosta Romero señala: El nombramiento, "es el documento por medio del cual se nombra o se designa a una persona para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado. El nombramiento hecho por autoridad competente, origina una relación de Derecho Público, dentro de ésta se comprende a la burocracia propiamente dicha; funcionarios y empleados.

Se debe distinguir entre los servicios que se prestan al Estado, en virtud de nombramiento entre los empleados de base y los de confianza..."²⁰

Canton Moller señala que "el nombramiento es un acto del Estado, *sui generis*, que crea la relación del empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral."²¹

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al respecto señala:

Los nombramientos deberán contener:

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

II. Los servicios que deban prestarse, que se determinaran con la mayor precisión posible;

III. El carácter de nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo por obra determinada;

IV. La duración de la jornada de trabajo;

V. El sueldo y las demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador,

VI. El lugar en que prestará sus servicios.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ob. cit., p. 24.

²¹ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 130.

La enumeración que realiza el legislador en este artículo es enunciativa y no limitativa sin embargo, todo nombramiento deberá contener cuando menos los requisitos en él marcados, ya que precisamente son los mínimos para establecer las condiciones individuales de trabajo con cada servidor público.

1.4.1 Suspensión temporal de los efectos del nombramiento

Canton Moller menciona que primero debemos comprender qué es la suspensión, desde el punto de vista jurídico, para después entender cuál es su aplicación. Y al respecto indica que la suspensión siempre debe ser por espacios de tiempo definidos y se entiende que se reanuda ésta relación al finiquitar el plazo.

Pérez Botija dice que por suspensión se entiende: "... en el sentido de cese parcial de los efectos del Contrato de Trabajo durante un cierto tiempo, volviendo a tener eficacia una vez desaparecidas las causas que motivaron la interrupción."²²

La ley burocrática en el artículo 45 permite la suspensión temporal de los efectos del nombramiento en sus dos fracciones contempla cuatro causas de suspensión temporal que no significarán el cese del mismo

I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que laboren con el, y

II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe de tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación que resuelve sus cese.

Como podemos ver, este artículo señala de manera específica cuatro causas para la suspensión temporal, a saber:

1. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él, es decir que se trate de una enfermedad contagiosa.
2. La prisión preventiva del trabajador.
3. El arresto impuesto por autoridad judicial y administrativa, y
4. La irregularidad en el manejo de fondos, valores o bien, con la circunstancia de que esta suspensión podrá ser hasta por 60 días decretada por el titular de la dependencia o entidad; tiempo en el que deberá practicarse la investigación y resolverse en definitiva sobre la situación del trabajador que puede ser inclusive la del cese, por existir entonces una falta de probidad.

En síntesis, podemos señalar que los trabajadores del estado pueden suspender sus relaciones de trabajo sin perder el derecho a su plaza, siempre que se den las condiciones citadas por la ley.

1.4.2 La Terminación de los efectos del nombramiento

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace una distinción en las formas de disolución de las relaciones individuales de trabajo por el Estado, sin embargo la doctrina las divide en causas de rescisión y causas de terminación.

El maestro Mario de la Cueva al respecto señala que la rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretado por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones. La terminación es la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o

²² citado por CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 169.

como consecuencia de la interferencia de un hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patrones, que hace imposible su continuación.²³

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 señala cuales serán las causas de terminación y de rescisión, sin hacer distinción entre éstas, a pesar de que ambas tienen consecuencias diferentes. Toda vez que, las cuatro primeras fracciones de este artículo dan lugar a la terminación de los efectos del nombramiento de manera forzosa y en forma unilateral por el titular de la dependencia o entidad, de ellas las fracciones III y IV son meramente administrativas o no requiere más que de la acreditación de la muerte del trabajador o por vía del dictamen médico de la incapacidad permanente que le impida el desarrollo de las labores.

La segunda fracción se refiere a la conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, requiere no sólo la terminación de estos supuestos sino que la naturaleza del trabajo que se va a realizar así lo permita, la relación del trabajo debe considerarse indefinida y en tal virtud la terminación de los efectos del nombramiento sólo puede darse por que surtan tendrá a su favor la presunción de ser inamovible.

La fracción I, menciona una circunstancia consensual, como es la renuncia del trabajador donde se considera un acto meramente voluntario, además prevé a dos figuras como son el abandono de empleo, y el abandono o la repetida falta injustificada de labores.

En la fracción V se requiere de autorización por parte del tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, previo juicio.

1.4.3 Cese laboral

²³ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit., pp. 238 y 239.

Se puede entender por cese laboral como, la terminación de los servicios prestados al Estado, es decir, es la destitución de un servidor público en virtud de haber incurrido en responsabilidad conforme a las causales que la ley prevea.

Esta figura jurídica en la que hay una ruptura de la relación laboral y que equivale al despido, tiene requisitos que son las denominadas causas justas; en las que el servidor puede tomar la iniciativa, como es la renuncia, o aquellas en las que la voluntad de las partes, como la muerte del trabajador o aquellas que son causadas por el mismo trabajador, como las faltas injustificadas en sus labores.

La jurisprudencia ha señalado que si el acto por el cual se pronuncia un cese de un trabajador deriva de una autoridad, ese acto lo hace como patrón no como autoridad de la que eventualmente está investido, debido a que en el derecho mexicano este "acto de autoridad", es susceptible de ser atacado por juicio de amparo.

Sin embargo, cabe señalar que una jurisprudencia de 1997, establece que el titular de una dependencia del Poder Ejecutivo no tiene facultades para cesar a los trabajadores al servicio del Estado por las causales que establece la ley (artículo 46 fracción IV), sino que debe de demandar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.5 Sujetos de la Relación de trabajo

Como ya analizamos, en la relación de trabajo, uno de los tres elementos de la relación jurídica son; los sujetos que para el caso de la relación jurídico laboral son el patrón o empleador, y trabajador o empleado. Para el caso de la relación laboral burocrática el Estado es quien funge como patrón y sus empleados son los trabajadores al servicio del Estado.

Al respecto el artículo 2º. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que los sujetos de la relación jurídica laboral se establece entre las instituciones descentralizadas del Poder Ejecutivo anunciados en el artículo 1º y de los Poderes de la Unión con los trabajadores de base a su servicio.

1.5.1 Patrón

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Esta definición a decir de Néstor de Buen, resulta ser insuficiente, toda vez que, se abstiene de destacar el elemento de "subordinación" y hace caso omiso de la obligación de pagar el salario. Y define: "patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".²⁴

Olvera Quintero señala que patrón significa aquella persona que rige los destinos del centro de trabajo, por ser titular de los derechos, por ser dueño o por ejercerlos como tal. Por lo tanto puede tratarse de una persona humana (física), o bien de una persona jurídica de las denominados, jurídico-colectivos o morales.²⁵

De la definición legal cabe resaltar que pueden ser patronos, las personas físicas o morales, esto es, debido a que el patrón puede ser una sociedad civil o una sociedad mercantil, mientras que el trabajador siempre deberá ser una persona física, otro de los elementos a resaltar de la definición legal es elemento de subordinación que como señala Mario de la Cueva constituye el elemento característico y sin el cual podemos no podríamos considerar al vínculo laboral. Por lo que hacemos nuestra la definición

²⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del trabajo*, T. I, segunda edición, México, 2000, p. 502.

²⁵ OLVERA QUINTERO, Jorge. *Derecho Mexicano del Trabajo*, Porrúa, México, 2001, p. 91.

dada por nuestra legislación, pues resulta ser la más acertada al definir al patrón como sujeto de la relación laboral.

1.5.1.1 Estado - patrón

Como sabemos la relación entre de los trabajadores y patrón del apartado A y los del Apartado B, resulta ser diferente, ya que en el primer apartado, "el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa que tiene papel principal el empleado público"²⁶.

De este modo, para efectos del derecho burocrático, el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala de manera muy clara que; "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias [...] y los trabajadores de base." Esta titularidad, "constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la prestación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral".²⁷

Por lo que podemos señalar, que toda vez que para los trabajadores del apartado B la relación de trabajo se encuentra establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base; entenderemos como patrón al Estado, que se manifiesta a través del titular de las dependencias y utiliza los servicios de uno o varios trabajadores para poder prestar el servicio público.

Como representantes del patrón, el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de

²⁶ GUERRERO, Euquerio. Ob. cit., p. 541.

²⁷ MORALES PAULIN, Carlos M. Ob. cit. p. 81.

dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados como representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

Cabe señalar que para efectos de los trabajadores al servicio del Estado, el patrón puede ser el representante del patrón o en su caso el titular de la dependencia como ya se mencionó. De ahí la relevancia del artículo en cita.

1.5.2 Trabajador

La ley Federal del Trabajo en su artículo 8º señala: "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

Definición elaborada por el maestro Mario de la Cueva y a la que nos acogemos, toda vez que de ésta definición podemos desprender que sus elementos son: "a) el trabajador siempre tiene que ser una persona física; las personas morales nunca pueden ser trabajadores; b) la prestación de un trabajo subordinado"²⁸; y agregaríamos como último elemento; c) a la persona a la que se presta el trabajo puede ser física o moral.

De los elementos anteriores, Mario de la Cueva señala que la subordinación es el elemento característico de la relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho de ser obedecido. Esta facultad de mando tiene dos limitaciones: debe referirse al trabajo estipulado y ser ejercido durante la jornada de trabajo.

Este mismo jurista indica que para determinar si una persona tiene o no el carácter de trabajador podemos recurrir a dos soluciones. En la

²⁸ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *El nuevo derecho del trabajo mexicano*, Trillas, México, 2000, p.134.

primera es trabajador aquel que pertenezca a la clase trabajadora, en la segunda la condición de trabajador resultará del dato objetivo de ser sujeto de una relación de trabajo.²⁹

Estas soluciones que da el maestro Mario de la Cueva, si bien es cierto que resultan lógicas, no lo son del todo, toda vez que para adquirir la condición de trabajador en una relación de trabajo éste debe de contar con las características proporcionadas en la definición ya mencionada.

1.5.2.1 Trabajador al Servicio del Estado

En relación a los trabajadores públicos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en su artículo 3º que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Analizando la definición anterior, podemos distinguir grandes diferencias entre los trabajadores del apartado A y los del apartado B, ya que en ésta última, observamos elementos que no se presentaban en la primera definición de trabajador, así encontramos los siguientes elementos; a) el nombramiento, sin el cual, no se podrá considerar la prestación del servicio físico o intelectual; b) los trabajadores temporales, al mencionar que estos figuraran en las listas.

Por lo que podemos distinguir, que hay trabajadores temporales y por tiempo indefinido, además de los mencionados en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala a los trabajadores por obra determinada y los trabajadores de tiempo fijo. El siguiente elemento que encontramos es el nombramiento, sin el cual no existe vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores no se podría dar.

²⁹ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 200.

Para el apartado B, los trabajadores se divide en dos grandes grupos: los de base y los de confianza como lo distingue el artículo 4º de su ley reglamentaria.

Morales Paulín señala que el trabajador al servicio de Estado, es toda persona física que presta un servicio físico o intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por resumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.³⁰

Definición con la que estamos de acuerdo, debido a que contempla todos los elementos que mencionamos con anterioridad, además de incluir que la relación laboral será conforme a lo establecido a las Condiciones Generales de Trabajo, elemento de suma relevancia para los trabajadores al servicio del Estado, ya que además de regirse por lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se rigen por las condiciones generales de trabajo establecidos en sus estatutos.

1.5.2. Trabajador de base

La Ley Federal del Trabajo, distingue a los trabajadores de confianza de los de base y sólo hace referencia a los trabajadores de confianza, sin embargo no realiza una definición concreta de trabajador de base. A pesar de no existir una definición clara de éstos trabajadores, el Jurista Néstor de Buen al realizar una clasificación de los trabajadores en relación a la duración, define a los trabajadores de planta o base

³⁰ MORALES PAULIN, Carlos M. Ob. cit. p. 80.

diciendo: "Son aquellos que desempeñan una actividad normal de la empresa".³¹

José Dávalos señala que de acuerdo a la naturaleza de las funciones que desempeña el trabajo se clasifica de confianza o de base y; estos últimos por exclusión son aquellos en que el trabajo no es de confianza.³²

En materia burocrática, la legislación mexicana ha establecido una distinción de los servidores públicos entre trabajadores de base y de confianza.

Toda vez que, El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala; serán trabajadores de base, aquellos que no estén incluidos en el listado del artículo 5º de esta misma ley, además éstos serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Mora Rocha, precisa que la definición dada por el legislador resulta ser incompleta por confusa ya que, si bien es cierto que los trabajadores de base son inamovibles, también lo es el que esta "inamovilidad" va a ser relativa o sujeta al tipo de nombramiento o designación que sedé al trabajador; por lo que propone la reestructuración del artículo 6º de la siguiente forma:

"Artículo 6º Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior o aquellos cuyas funciones no encuadran en la descripción que antecede y por ello serán inamovibles; indefinidamente los que tengan, sólo lo serán (inamovibles) por el tiempo limitado a su nombramiento de carácter definitivo y los que no lo tengan, sólo lo serán (inamovibles) por el tiempo limitado a su nombramiento o designación. Los de

³¹ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del trabajo*, Ob. cit. p. 61.

nombramiento de carácter de definitivo no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.³³

Si bien, Mora Rocha pretende ser más específico en la descripción del trabajador de base, nuevamente no obtenemos un concepto claro sobre ellos, ya que, los define por exclusión de la definición de trabajador de confianza y no cuentan con una definición propia, sin embargo cabe destacar el esfuerzo por determinar la movilidad de éstos por el tipo de nombramiento que tengan.

Las características que deberán tener los trabajadores de base, de acuerdo al artículo 9º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deberán ser; de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es aplicable únicamente a los trabajadores de base, toda vez que gozan de todos los beneficios que otorga la ley incluyendo la estabilidad del empleo, derecho fundamental de las prerrogativas que tienen los trabajadores en nuestro país.

En conclusión los trabajadores de base no cuentan con un concepto propio dentro de la ley, sin embargo podemos definirlos como aquellos trabajadores en general que gozan de todos los derechos que ofrece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que por exclusión no tienen la categoría de confianza.

³² DÁVALOS MORALES, José. *Un Nuevo Artículo 123 sin apartados*, tercera edición, Porrúa, México, 2000, p. 143.

1.5.2.3. Trabajador de confianza

Si resultó una ardua tarea dar un concepto de trabajador de base, resulta aún más complejo el tratar de definir al trabajador de confianza y es por ello que el concepto de "trabajador de confianza" exige un tratamiento especial, debido a que estos trabajadores no son el común de estos.

La Ley Federal del Trabajo respecto a estos trabajadores, hace esta distinción al crear un artículo específico para ellos sin que los defina del todo y sólo da algunas de las funciones que serán consideradas de confianza; del mismo modo crea un capítulo específico en el que menciona algunas de las reglas o derechos con los que estos contarán.

El artículo 9º de esta ley indica que la categoría de trabajador de confianza dependerá de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Además, señala como funciones del trabajador de confianza las de inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Para Guillermo Cabanellas son empleados de confianza los que por la responsabilidad que tienen, por las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones se exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de la empresa.

La posición de los empleados de confianza es distinta a la del resto de los trabajadores, pues como su nombre lo indica para estos basta la pérdida de la confianza depositada por el empresario para que el contrato no pueda proseguir, principalmente en los casos de inamovilidad del trabajador en el empleo.

³³ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit., p. 37.

Los empleados de confianza son trabajadores y su relación de trabajo es laboral, con esa peculiaridad en cuanto a su término, que sin aquella confianza o fe en ellos puesta por el patrono, el vínculo contractual no puede substituir.³⁴

Retomando la descripción legal del trabajador de confianza, la primera parte del artículo es tomada de los criterios que había sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se no sólo basta con designación de un puesto de confianza, sino que además dependiera de las funciones desempeñadas; en la última parte del citado artículo podemos observar que el legislador señala cuales serán esas funciones de confianza que ya mencionábamos realizará el trabajador de confianza.

Así, el título Sexto, del capítulo II, de la Ley Federal del Trabajo regula específicamente a los trabajadores de confianza señalando las condiciones de trabajo de estos trabajadores. Las cuales serán proporcionadas de acuerdo a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

En artículo seguido señala que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en cuenta para los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga.

Para rescindir la relación laboral, el patrón podrá realizarla si existe un motivo razonable para la pérdida de la confianza. En este punto, podríamos preguntarle al legislador que entendemos por la pérdida "razonable" de la confianza, lo que deja en total estado de indefensión a esta clase trabajador.

³⁴ BRICEÑO RUÍZ, Alberto. *Derecho Individual del Trabajo*, Harla, México, 1985, p. 143.

Vista la situación legal de estos trabajadores en la Ley Federal del Trabajo, cabe mencionar que el maestro Trueba Urbina señala que estos trabajadores los podemos clasificar en:

- a) Altos empleados: regentes, administradores, directores, representantes del patrón, y
- b) Empleados de confianza en general: son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones esto es, que para que tengan este carácter requieren de las actividades que desempeñen en la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento, sean de carácter general.³⁵

Al respecto Guerrero Euquerio, puntualiza que "sin el grupo de los empleados de confianza no se puede concebir la existencia de una empresa, sanamente organizada [...]"³⁶

Una vez que hemos analizado las características de estos trabajadores, podemos señalar que el trabajador de confianza es aquella persona física que presta sus servicios a otra persona física o moral, un trabajo personal y subordinado, y que realiza funciones específicas como son las de inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa establecimiento.

1.5.2.3.1 Trabajadores de confianza al servicio del Estado

Respecto a los trabajadores al servicio del Estado resulta ser aún más compleja y apremiante su situación laboral, como analizaremos enseguida.

³⁵ Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto, Trueba Urbina y otro, septuagésima séptima edición, Porrúa, México, 1996, p. 28.

³⁶ GUERRERO, Euquerio. Ob. cit., p. 45.

El apartado B del artículo 123 constitucional, señala que serán trabajadores de confianza al servicio del Estado aquellos considerados por la ley (refiriéndose a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) y únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social de acuerdo a lo regulado en la fracción XIV del citado apartado.

El artículo 5º la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace una clasificación extensa de quienes serán considerados como trabajadores de confianza; sin embargo consideramos que esa larga y exhaustiva lista en la que se pretende delimitar a los trabajadores de confianza al servicio del estado atiende principalmente a dos criterios: al nivel jerárquico y a la naturaleza del trabajo.

Y a pesar de la larga lista, son mencionados específicamente para ser más adelante, desprotegidos por esta misma ley. Toda vez que el artículo 2º de la ley en comento determina que: "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio." Excluyendo de este modo y por completo a los trabajadores de confianza.

Sin embargo, hasta este momento no hemos definido concretamente a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, y para ello mencionaremos algunos autores.

Acosta Romero después de un extenso análisis de los trabajadores de confianza al servicio del Estado señala que la confianza es un problema psicológico y sobre todo subjetivo, en virtud de las múltiples circunstancias y características de quien las siente y las infunde, concluyendo que "la categoría de confianza en el régimen laboral

burocrático proviene única y exclusivamente de la ley, no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de las funciones”.³⁷

Canton Moller no nos proporciona una definición concreta de que debemos entender por trabajador de confianza, y sólo nos remite a los artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que hacen referencia a ellos.

Por su parte, Martínez Morales señala que empleado de confianza es aquella “persona que presta un trabajo subordinado, con características de fidelidad, lealtad y seguridad, que le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.”³⁸.

No conforme con esta definición agrega que estos trabajadores tienen un tratamiento especial, ya que no tienen horario fijo, no cuentan con estabilidad en el empleo, pero su despido debe de ser con base a la ley y justificadamente; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias y su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

Definición asertiva, toda vez que en incluye toda aquellas características que distinguen al trabajador de confianza del de base, y que no se encuentran enunciadas en la ley, pero que podemos dilucidar de la misma, al analizar los artículos referentes a los trabajadores de confianza. Por tanto nos acogemos a esta definición por ser la mas amplia de las analizadas.

1.5.2.4. Trabajadores temporales, a lista de raya

Como ya se analizó en puntos anteriores la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla varios tipos de trabajadores los de base y los de confianza básicamente, es la primera de

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ob. cit. p. 615.

³⁸ MORALES PAULIN, Carlos M. Ob. cit. p. 25.

las clasificaciones con la que nos topamos; sin embargo también podemos encontrar a: a) los trabajadores temporales; b) para obra determinada o por tiempo fijo.

Así, la ley burocrática señala que la calidad de trabajador del Estado puede ser aquel que esta incluido en las "listas de raya" de trabajadores temporales, ya sea para obra determinada o por tiempo fijo.

Estos trabajadores nacen cuando al antiguo administrador de recursos humanos se le entregaba cierta cantidad de dinero en efectivo para que como vulgarmente se dice "rayara" al personal temporal, es decir, en lugar de elaborar una nómina formal (la cual era reservada para que el personal cobrará con cheque), se elaboraba una lista de raya más o menos informal. Actualmente cabe aclarar, que al personal ahora mal llamado a lista de raya se elabora nómina formal con todos lo requisitos de ley y se le remunera con cheque de la Tesorería de la Federación.³⁹

El término lista de raya, se utiliza básicamente en la industria de la construcción y denota la idea de estar incluido en una lista de los trabajadores a los cuales el responsable de una obra les pagará un salario o "raya" respecto de un periodo determinado.⁴⁰

Por último definimos a los trabajadores de lista de raya, como "aquellos cuya paga se realiza la mayoría de las veces en efectivo y serán trabajadores de base toda vez que la Ley los contemple así".⁴¹

Finalmente señalaremos a los trabajadores por obra determinada y por tiempo fijo; los primeros serán aquellos que en este caso además de estar consignadas sus remuneraciones en listas de raya, su situación laboral con el Estado estará condicionada a la realización de determinada

³⁹ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit. p. 38.

⁴⁰ REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de derecho burocrático*, Porrúa, México, 1999, p. 67.

⁴¹ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit. p. 25.

obra. Por ejemplo el personal que se contrata exclusivamente para la construcción de una presa y con remunerados en efectivo.

Sentimos que los trabajadores por tiempo fijo a lista de raya o supernumerarios, son los que más se apegan a la concepción legal que tiene el Tribunal acerca del trabajador supernumerario.

Supernumerario en general significa fuera del número establecido de base, que no figura en la nómina fija o permanente. Es un término esencialmente presupuestal aunque las actuales directrices en presupuesto ya no lo contemplan.⁴²

1.6. Estabilidad en el empleo

Con el surgimiento del artículo 123 Constitucional como regulador del derecho del trabajo en México, los trabajadores mexicanos, no sólo adquirieron la dignidad de las personas; también se le concedió el derecho a conservar su trabajo, salvo que dieran motivo para su despido. Por lo que éste artículo consagra el derecho a la estabilidad en el empleo, toda vez que estos no pueden ser despedidos sino por causa justa, de tal manera que si existiera un despido arbitrario se les da el derecho a exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo, es decir su reinstalación, quedando obligado el patrón a cumplir con lo establecido en el contrato colectivo de trabajo, así como al pago de los salarios vencidos en los casos de despido injustificado. Por lo que, no se puede dar por concluida una relación de trabajo sino existen causas que justifiquen su disolución.

En lo concerniente a lo establecido en la ley reglamentaria del artículo 123 apartado B, los trabajadores al servicio del Estado, como lo señala

⁴² Ibidem p. 38.

Morales Paulín cuentan con derechos que se pueden clasificar como derechos individuales y colectivos.

Los primeros implican una acción que sólo son ejercidos por el trabajador en particular; mientras que los segundos son ejercidos por un grupo o sector de trabajadores.⁴³

Dentro de esos derechos individuales que se desprenden Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el derecho a la estabilidad laboral, que encuentra su base constitucional en la fracción IX del apartado B, que señala:

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley.

De acuerdo a estas disposiciones, la pérdida de éste derecho sólo media con la suspensión, las causales de rescisión y de terminación de la relación de trabajo, establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para los Trabajadores al servicio del Estado el nombramiento es lo que le dará la estabilidad laboral, de ahí la importancia de los efectos de éste, cuando se trate de suspensión o terminación del nombramiento que a continuación se analizarán.

El maestro Italo Morales señala, que "el concepto de estabilidad es variable; en esa virtud, debemos definir las diversas clases que

⁴³ MORALES PAULIN, Ob. cit., p. 118.

conocemos. (...) La estabilidad no puede ser universal, absoluta, ni definitiva"⁴⁴. De este modo, define las diversas clases de estabilidad de la siguiente manera:

Estabilidad absoluta. Siempre obliga al patrón a reinstalar, mientras subsistan las condiciones que motivaron la prestación del servicio.

Estabilidad relativa. Se encuentra en las mismas condiciones que la anterior, pero admite excepciones por razones técnicas, económicas, éticas, etc.

El maestro Mario de la Cueva, indica que en este tipo de estabilidad se autoriza al patrón, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización.

Este tipo de indemnización permite al patrón disolver la relación de trabajo, en forma unilateral, sólo con la obligación de pagar una indemnización, puesto que en ciertas ocasiones el patrón prefiere pagar esta indemnización a contar con los servicios del trabajador.

Estabilidad impropia. Jamás se traduce en la obligación de reinstalar y en todos los casos se sustituye por el pago de una indemnización compensatoria por los daños y perjuicios que ocasiona la separación sin causa.

En esta clase de indemnización no cabe la posibilidad de reinstalar y sólo se cumple con el pago de la indemnización al trabajador.

⁴⁴ MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. *La estabilidad en el empleo*, Trillas, México, 1987, p. 23.

La estabilidad en el empleo en materia burocrática se le denomina inamovilidad.

Por lo que, concluimos que la indemnización constitucional es una garantía de los trabajadores que se fundamenta en la estabilidad en el empleo, donde se garantiza la permanencia en el puesto en caso de una separación injustificada de los trabajadores.

1.7 Indemnización laboral

La indemnización laboral ha sido uno de los más grandes logros de los trabajadores alcanzados durante este siglo, ya que responde al principio de estabilidad y permanencia en el empleo, característica actual del derecho del trabajo, y que ha sido elevado en varias Constituciones como garantía constitucional; de ahí que lo denominemos indemnización constitucional.

En nuestro país la indemnización constitucional, es uno de los derechos de los trabajadores más importantes y de mayor logro social consagrados en nuestra carta magna de 1917, quedando como garantía del trabajador el pago de una indemnización bajo determinadas circunstancias, contemplada en la fracción XXII de nuestro artículo 123 que señala:

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga ilícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. [...]

Como observamos de la lectura de la fracción antes transcrita, la base y característica principal que da origen a la indemnización, es el despido sin causa justa del patrono, así como la obligación de éste para resarcir este daño que implica la pérdida del empleo.

Al respecto el maestro Mario de la Cueva menciona que la norma de una indemnización laboral, no deberá buscarse en las causales que le pudieran dar origen, sino que el principio rector de toda relación de trabajo: es el derecho del trabajador de permanecer en él mientras no se presenten circunstancias extremas que lo obliguen a su ruptura.⁴⁵

Según el Diccionario de la lengua Española de la real Academia Española, es la acción y efecto de indemnizar o indemnizarse, entendiendo por indemnizar o indemnizarse , resarcir un daño o perjuicio , esto es, cuando se deja de obtener una ganancia lícita por el acto u omisión de otro.⁴⁶

Por lo tanto, consideramos que la estabilidad laboral es una institución jurídica en la que se contempla la obligación patronal de realizar un pago extraordinario en caso de que exista despido injustificado, que es lo que se ha denominado como indemnización; contemplada en nuestra carta magna como uno de los primeros y principales derechos con los que cuentan los trabajadores, de ahí la calificación de indemnización constitucional.

⁴⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2001, p. 2003.

⁴⁶ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, vigésima primera edición, Tomo II, España, 1999, p. 1157.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

El hombre desde su inicios tuvo al necesidad de integrarse o agruparse con otros hombres, es decir, necesita vivir en sociedad y al integrarse en esas sociedad crea normas y/o reglas que le permiten convivir en armonía, de este modo surgen las normas jurídicas, que son tales porque están aceptadas y/o establecidas por la organización social en que nos desenvolvemos. Estas normas que regularan su conducta; es lo que llamamos Derecho.

Con la evolución que va teniendo la sociedad surge la necesidad de especializar las normas ya creadas por el hombre, es decir, de especializar al derecho con el fin de que cumpla con los requerimientos sociales. De este modo, el nacimiento del derecho laboral es producto de la evolución de esa sociedad, toda vez que ésta demanda que se regulen conductas originadas de las relaciones de trabajo. Es así como en el presente capítulo estudiaremos la evolución histórica del derecho del trabajo y de los trabajadores al servicio del Estado, para más adelante entender su regulación actual.

Dentro de la primera etapa histórica en la evolución del trabajo, tenemos que el derecho laboral, como actualmente lo conocemos, no nace como un derecho de las personas, sino todo lo contrario debido a que éste era exclusivo de los esclavos, surgidos como consecuencia de las guerras y el sometimiento de los pueblos. Los esclavos desarrollaban las actividades más rudas y molestas, de este modo podemos señalar que el trabajo era denigrante y hasta cierto punto humillante, pues sólo los esclavos

prestaban esta clase de servicios; y que como es de suponerse en esta primera etapa, este servicio no era remunerado.

Más tarde en Roma la actividad laboral fue considerada como una mercancía, como una cosa (res) distinguiendo la actividad operativa del trabajo, así como el resultado mismo de éste.⁴⁷

La esclavitud tuvo que dar paso al trabajo remunerado, toda vez que era más práctico determinar las labores o servicios requeridos que sostener a uno o varios esclavos. De esta manera, tenemos que los primeros indicios de trabajo, no cuentan con las mismas características de lo que hoy en día conocemos como trabajo; sin embargo de acuerdo a la actividad que se desempeñaba en esos tiempos podemos equiparlo a lo que actualmente conocemos como una actividad laboral.

2.1. Antecedentes Generales

Las relaciones laborales con el Estado alrededor del mundo, desde siempre han existido, sin importar el régimen de éste; ya que el Estado siempre ha necesitado de personas a su servicio, con el fin de poder llevar a cabo la labor que el pueblo le encomienda; y estas relaciones desde sus inicios podemos afirmar que eran de confianza, puesto que los reyes o monarcas, requerían de personal de su total confianza para llevar a cabo dicha labor toda vez que de no contar con el personal fiel y leal a sus convicciones, corría el riesgo de sufrir alguna traición o acometida de sus mismos empleados, de ahí que la relación con estos debía ser estrecha y por lo tanto de distinción y honor para sus empleados.

⁴⁷ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit., p. 2.

Sin embargo la regulación de estas relaciones nunca fue de vital importancia debido a los privilegios con los que contaban como la protección directa e inmediata de quien ese momento detentara el poder; esta relación de confianza con el Estado ha variado de acuerdo a la ideología, al tiempo y lugar.

De esta manera podemos afirmar; primero que las primeras relaciones laborales no eran consideradas como tales, sino como esclavitud o servidumbre; segundo las personas al servicio del estado no contaban con las características propias de empleados toda vez que este tipo de trabajo no era remunerado y se consideraba básicamente como una relación de confianza entre el Estado (llámese rey, funcionario público o cualquier persona que lo represente) y el individuo que presta el servicio al Estado; tercero si bien es cierto que propiamente no existía una relación laboral, también lo es que de acuerdo a las funciones y actividades que se desempeñaban podemos asimilar a la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores como una relación de confianza. Por todo lo anterior es por que en el presente capítulo se hará un breve estudio histórico sobre las relaciones laborales del estado con sus empleados de confianza.

2.1.1 Roma

De este periodo resulta difícil establecer o entender un vínculo laboral como actualmente lo conocemos toda vez que en este periodo lo más destacado es que existía un régimen de esclavitud, por lo que no pudo surgir la idea del derecho laboral, puesto que "el esclavo era una cosa que como tal no podía ser titular de derechos, frente a ese hecho, del mundo antiguo y concretamente a Roma, le bastaba el derecho civil."⁴⁸

⁴⁸ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit., p. 5.

Sin embargo, en materia burocrática podríamos considerar a los servidores públicos como lo hace Acosta Romero al señalar que: Durante el imperio romano los servidores públicos, es decir los empleados del Estado sólo podían ser aquellas personas que tuvieran la calidad de ciudadano "hombre nacido en la ciudad".⁴⁹

El ciudadano romano contaba con muchas de las características que actualmente tienen los servidores públicos. Con la diferencia de que en esta época resultaba todo un honor y privilegio ser ciudadano romano, pero sobre todo ser servidor público.

2.1.2 Edad Media

En ésta etapa de la historia el derecho del trabajo no logra un surgimiento como tal, ya que en esta etapa se aplicó un sistema feudal. Existía la figura de la servidumbre de la gleba, que no permite concebir el derecho laboral porque es una figura intermedia entre la esclavitud y el hombre libre, y a pesar de que éste gozaba de ciertos derechos que no tenía en la antigüedad no se puede hablar propiamente de un derecho laboral.⁵⁰ Sin embargo, en este periodo empiezan a surgir los primeros brotes de las relaciones de trabajo con el surgimiento de organizaciones laborales como son los gremios y cofradías.

En materia burocrática, la función pública empieza a desenvolverse durante esta época, dando origen al estado moderno, ya que en la medida en que se extendía el poder real sobre los señores feudales, el rey tenía que crear sus propios servicios, que requería de personas físicas para desempeñarlos.⁵¹

Mario de la Cueva señala que durante este periodo la autoridad suprema era el rey; y había una distinción de cargos para el desempeño de la

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., p. 48.

⁵⁰ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit., p. 6.

función pública a los que se les nombraba *los oficios y las comisiones*: los primeros tenían una función permanente, delegada por el rey a una persona, que frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del monarca, vitalicia y más tarde hereditaria, mientras que la comisión, era una misión especial y temporal, confiada por el rey a una persona determinada.⁵²

Así, durante esta época los casos son una repetición del *corpus iuris romano*. Los puestos de servidor del rey, del príncipe y del magistrado supremo, se confunden con los servidores de todo señor feudal. Por lo tanto durante esta época el servicio público era una función pública que supo obligar a otros a prestarla; era una función clasicista y hereditaria.⁵³

De esta manera podemos dilucidar que los empleados de confianza al servicio del Estado eran aquellas personas cercanas al Rey, descendientes de la nobleza y su nombramiento podía ser de manera vitalicia y corría a cargo del Rey. Como podemos observar, los empleados de confianza al servicio del Estado de esta época no coinciden con la concepción que tenemos de ellos el día de hoy, puesto que las personas que prestaban sus servicios al Estado, por el sólo hecho de prestarlos los podemos catalogar como empleados de confianza, que para la época era todo una distinción y prestigio servir al Rey.

2.2 Antecedentes Nacionales

Canton Moller señala atinadamente, "si se requiere de intermediarios entre gobernantes y gobernados, esas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México por consiguiente ha tenido siempre una burocracia que le sirva, ya sea en la época de los aztecas o la de los mayas, en la Colonia, en la

⁵¹ Ibidem, p. 615.

⁵² Ibidem, p. 616.

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., p. 50.

etapa de la Independencia, de la reforma y de la Revolución.”⁵⁴ Por ello analizaremos brevemente la situación de los trabajadores de confianza a lo largo de la historia de nuestro país.

Durante la época precortesiana en el imperio azteca o mexicana, existió la esclavitud y con esto la negación de la relación laboral; el esclavo era considerado como un objeto animal y a lo que más que podía aspirar era a exigir el alimento y techo, pero no a una remuneración de su trabajo, y el amo podía disponer inclusive del esclavo.

El Impero tenía un sistema social estructurado con base en la sumisión de estratos inferiores a los más altos. En la cima de esta organización se encontraba el emperador y le seguían en jerarquía los reyes, señores, nobles, maceguals u hombres del pueblo y esclavos; además, había un rango especial para sacerdotes y militares que integraban castas privilegiadas.

Debido a esta estructura de sumisión no se puede hablar de un derecho laboral, y menos de una clasificación de los trabajadores; sin embargo podemos encontrar como antecedente remoto a los trabajadores de confianza, a los mayordomos, intermediarios entre los nobles y a los maceguals en las actividades agrícolas y de obras públicas.⁵⁵ De este modo los trabajadores de confianza al servicio del Estado fueron aquellas personas allegadas al Rey Azteca en turno.

Como ejemplo de lo anterior tenemos a Moctezuma que dispuso que fuesen los hijos de los Señores de México, Texcoco y Tlacopan quienes sirvieran en los cargos públicos; la intención de Moctezuma era la de ser servido por señores de sangre real para que sus mandatos fueran comunicados por bocas de magnates, ordenando que todos sirvieran en sus palacios, como pajes, camareros, maestresalas y hasta los

⁵⁴ CANTON MOLLER, Miguel. Ob.cit., p. 96.

⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob. cit., p. 25.

encargados de barrer pertenecieran la nobleza; con todo esto podríamos inferir que aquí encontramos a los primeros empleados de confianza al servicio del Estado del México antiguo.⁵⁶

2.3 Colonia

Con la llegada de los españoles, se estableció como régimen de trabajo la Encomienda de Indios; otorgamiento que se daba a los conquistadores por los servicios prestados al Rey, entregándose a cada conquistador un número determinado de indios para que le sirviera, y le cultivaran las tierras que le habían sido concedidas. Así, cada encomendero se convertía en un representante del Rey de España.

Con la nueva forma de administración de los territorios conquistados, surgió la necesidad de regular las nuevas formaciones sociales dominadas, a las cuales se les había tratado de implantar la estructura burocrática administrativa de la metrópoli. A esta compilación depurada se le conoce como Leyes de los Reinos de Indias (1680).⁵⁷ Por lo tanto, el primer antecedente que tenemos de esta época sobre regulación de tipo laboral, son las llamadas leyes de Indias.

Esta leyes de indias contenían innumerables disposiciones de carácter laboral, sin embargo estas medidas, como menciona el maestro Dávalos eran más que nada, medidas de misericordia, actos piadosos a favor de la raza azteca. La mayoría de las veces estas normas eran vigentes pero carentes de positividad. Todo ello, más la falta de coercibilidad sobre la legislación propició la esclavitud de los indios, en grado menor y posteriormente la de los negros africanos, en gran escala; lo que trajo como consecuencia la creación de figuras como la encomienda, el

⁵⁶ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit., p. 5

⁵⁷ Ibidem, p. 72.

repartimiento, el peonaje, los obrajes y los gremios, que con el paso de los años se convirtieron en sistemas de explotación de los trabajadores.⁵⁸

Dentro de éstas, y refiriéndose al poder público, se trato de limitar el enorme poder del que gozaban los funcionarios de la Nueva España (la más grande burocracia conocida hasta esa época), contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos, establecía la competencia de sus cargos, sueldos y otros beneficios.

Debido a que durante la época de la conquista el poder era depositado en la figura del Virrey, quien era investido de una potestad casi ilimitada; podía por ejemplo, nombrar a los empleados públicos, que en ejercicio de sus puestos cometían abusos.

Ante estos abusos y la corrupción de los empleados, los reyes españoles establecieron procedimientos como medios de control para determinar la responsabilidad de estos; como el juicio de residencia y la visita, así como crear normas protectoras para los indígenas, como fue la ya mencionada Ley de Indias.⁵⁹

En resumen, podemos señalar que durante este periodo no hubo una gran evolución en materia laboral, sino por el contrario los indígenas fueron explotados; en materia burocrática podemos afirmar que las directrices del Estado se encontraban en manos de los recién establecidos españoles, por lo tanto todas aquellas actividades de confianza que pudieran realizar los empleados públicos de la época se encontraban en manos de estos, quienes como ya mencionamos, cometían infinidad de abusos y corrupción debido al poder ilimitado que tenían en sus manos.

2.4 México Independiente

⁵⁸ DÁVALOS, José. *Un Nuevo Artículo 123 sin apartados*, Ob. cit., p. 5.

⁵⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. cit. p. 25

La evolución que ha tenido el derecho del trabajo en nuestro país es de vital importancia, sobre todo durante ésta época ya que en ella se gestan los primeros intentos por regular la situación laboral; aunque las condiciones de los trabajadores varió poco; esto se entiende debido a la proceso de identidad nacional por la que atravesaba el país, por ello en poco tiempo surgieron 5 constituciones.

Por todo lo anterior, consideremos necesario, realizar un breve recorrido por las diversas constituciones que surgieron en nuestro país; con el fin de conocer la evolución del derecho laboral, así como las regulaciones que surgieron en torno al derecho laboral y al derecho burocrático.

Como ya mencionamos durante esta etapa del México independiente no hubo grandes progresos respecto a la regulación de las relaciones laborales, debido a la situación política que se vivía en el país aunque se dictaron algunas medidas acerca del trabajo entre las que encontramos; la primera de las Leyes constitucionales de 1836, el Estatuto Provisional del segundo imperio mexicano en el que se protegían los derechos de los trabajadores,⁶⁰ y otras que a continuación se enunciarán.

2.4.1 Constitución 1814

En esta época de lucha independentista, y durante algunos años más, los ordenamientos jurídicos que se siguieron aplicando, seguían siendo las Leyes de Indias, las Siete Partidas y la Novísima Recopilación, por lo que las condiciones fueron las mismas y aún peor debido a la crisis política, social y económica de la guerra de independencia.

La Constitución de 1814, llamada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814. Más que ser un antecedente jurídico, nos sirve como documento

⁶⁰ Ibidem, p. 26.

histórico, ya que nunca pudo ser aplicado en todo el territorio nacional, y dejó provisionalmente vigente la legislación del gobierno español.⁶¹

Respecto a los empleados al servicio del Estado, Acosta Romero señala que en su artículo 25 esta Constitución señala que ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya obtenido por los servicios prestados al Estado, los cuales no son títulos comunicables no hereditarios.

El artículo 26 señala que los empleados públicos deberán funcionar temporalmente, y el pueblo tiene el derecho de hacer que vuelvan a la vida privada, así como disponer de las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.⁶²

Si bien, no encontramos un antecedente cercano a lo hoy en día conocemos como los trabajadores de confianza al servicio del Estado, si podemos intuir que este tipo de cargos estaba en manos de aquellos de detentaban el poder, cayendo en abusos debido a la situación de privilegio con la que contaban.

2.4.2 Constitución 1824

Consumada la independencia con la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México, se buscó lograr una gestación de la identidad nacional. Las relaciones de trabajo de la época, se siguieron rigiendo por el Código Civil bajo la figura denominada "Contrato de Obra".

Por lo que, el 4 de Octubre de 1822, se establece el primer Congreso Mexicano, publicándose el 4 de Octubre de de 1824 la Constitución Política cuyo principal fin era lograr la estabilidad política del país; dentro de los aspectos sociales encontramos que no se dieron cambios; puesto

⁶¹ Ibidem, p. 72.

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. p. 52.

que en nada se mejoraron las condiciones de vida y de trabajo del peonaje mexicano.

Esta Constitución fue de corte meramente federalista, ya que recibió gran influencia de la Constitución de Cádiz y de la recién promulgada Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

A decir de Martínez Morales, ésta Constitución es la primera que toma en sus garantías, el derecho laboral burocrático, ya que otorgaba al poder ejecutivo facultades para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los jefes de las oficinas generales de hacienda y a los comisarios generales, al personal diplomático, a los oficiales militares de rango superior (coronel como mínimo) y a los empleados de las oficinas de la federación (no señala grados); otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares, y sancionar administrativamente a los empleados infractores de las órdenes y decretos. (art. 110). Durante esta época se expide un bando, fechado el 30 de junio de 1833, como resultado de la preocupación del gobierno por los empleos públicos ocupados todavía por los españoles.⁶³

En el año de 1835, se dictaron varias resoluciones relativas a los servidores públicos como: La Ley sobre pensión que debían disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo y quienes deben preverse las vacantes. Otra ley contemplaba el sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los secretarios de despacho, los consejeros, senadores y diputados.⁶⁴

Esta constitución tenía como principales características, un apego al exagerado al principio de igualdad, que originó a tener en el gobierno a "personas no sólo sin educación ni principios, poseídas de la más crasa ignorancia ...", otra característica es que, al estar inspirada en modelos

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. p. 52.

⁶³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob. cit., pp. 72-73.

extranjeros olvido los verdaderos problemas que vivía el país, como el problema indigenista, el aspecto de tenencia de la tierra, la educación de los indios y su incorporación a la nación, los problemas económicos, educativos, sociales y políticos que vivía el México de entonces.⁶⁵

Una de las principales características de esta época es la expedición de diversas disposiciones respecto a los empleados públicos. La falta de una integración y sistematización, impidió regular de manera uniforme las relaciones laborales de la burocracia.

A pesar de no contar con datos concretos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, cierto es que estos primeros brotes para regular al empleado público, son referentes a los individuos que realizaban actividades que hoy en día podrían considerarse como actividades de puestos de confianza.

2.4.3 Constitución 1836

Algunos de los logros después de la independencia fue la primera de las leyes Constitucionales de 1836, el Estatuto Provisional del segundo imperio mexicano protegía los derechos de los trabajadores.

Durante esta época se modificó el sistema federal, se retomó el centralismo y a los tres poderes ya existentes, se sumó el cuarto poder; el supremo poder conservador, encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitaran entre el legislativo y el ejecutivo.⁶⁶

⁶⁴ ACOSTA ROMERO, Ob. cit., p.53.

⁶⁵ FLORIS MARGADANT S., Guillermo. *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*, décimo segunda edición, Esfinge, México, 1995, p. 150.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 73.

En esta etapa se prohibió pagar dos sueldos a aquellos empleados que ocuparan dos cargos públicos y el 27 de febrero de 1838 mediante una circular se ordenó que se pagaría a los empleados públicos sólo la mitad de sus sueldos, debido a la grave situación económica que sufría el gobierno.⁶⁷

Sin embargo, por una orden dada en 1848 se señaló que para la provisión de empleos se realizará bajo ciertas formalidades, y así se evitaría la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo. Por circular del Ministerio de Hacienda se determinaron las cualidades que debían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno. Y por decreto en 1854, cesó el fuero del que habían disfrutado los funcionarios de los Estados; y por circular del Ministerio de Hacienda se prohibió a los funcionarios y empleados públicos realizar juegos de azar.⁶⁸

Como podemos observar, al igual que en la etapa anterior se dictaron diversas disposiciones (leyes, decretos, circulares, etc.) que trataron de regular las relaciones del gobierno con sus empleados, especialmente en lo referente a sueldos. Este periodo se caracteriza por una elemental sistemática jurídica. Por lo tanto podemos deducir que la situación de los empleados de confianza públicos contaban con una situación similar a la mencionada en el punto anterior.

2.4.4 Constitución 1857

⁶⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Ob. cit. p. 73.

⁶⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Ob. cit., p. 53.

Con esta Constitución se marcó un retorno al federalismo, una de las principales características de esta constitución fue su tono anticlerical, una lista de derechos individuales, además de reglamentar el juicio de amparo, sin embargo esta Constitución “nunca tuvo plena eficacia; la élite en el poder la consideraba generalmente que era un documento demasiado noble como para mezclarlo con la vil política cotidiana y decidió no acatarla”; además, esta Constitución no duró mucho tiempo, puesto que intervino un golpe de estado de naturaleza conservadora.⁶⁹

A pesar de los problemas políticos que sufría el país, esta Constitución en su artículo 85 se otorgó al Presidente de la República las facultades y la obligación de:

“... II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.”

En el artículo 32 de esta misma constitución se señaló que en igualdad de circunstancias, los mexicanos serían preferidos sobre los extranjeros para ocupar un empleo público.⁷⁰

2.4.4.1 Legislación Imperial

Cabe recordar, que durante esta época la rivalidad entre liberales y conservadores, quienes defendían las causas federalistas y centralistas, respectivamente, interrumpió durante un año la vigencia de esta Constitución. Con lo que, los conservadores ofrecen el trono de México a Maximiliano de Habsburgo, quien se negó a revocar la legislación juarista.

⁶⁹ FLORIS MARGADANT S., Guillermo. Ob. cit., pp. 176-177.

⁷⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Ob. cit. p. 73.

Durante el poder de Maximiliano, tuvo vigencia una legislación imperial de tipo social y de franca protección a los trabajadores del campo y de la ciudad, que vale la pena resaltar, ya que realizó importantes medidas en materia laboral.

El 1º de noviembre de 1865 promulga la Ley sobre la Libertad del Trabajo, también denominada Ley del Trabajo del Imperio, que se refiere al trabajo agrícola, la libertad del campesino para separarse sin consecuencias, limitación de la jornada de trabajo con descanso intermedio de dos horas, descanso semanal obligatorio, pago de salarios en efectivo, prohibición de la tienda de raya, prohibición de los castigos corporales, limitación de la cantidad que podía descontarse del salario para reembolso de las deudas, limitación de la transmisibilidad de las deudas *mortis causa*, hasta por la cuantía de los bienes, libertad para que los peones abandonaran sus haciendas en el momento en que ya no debieran hacer nada, etc. Con leyes como esta no se gana la amistad de los hacendados.⁷¹

En 1857, se expide una circular del ministerio de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático; en 1870 se expide una ley del Congreso General, denominada ley de responsabilidades de los funcionarios públicos que trataba sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación.⁷²

2.4.5 Porfiriato

De 1876 a 1910 el General Porfirio Díaz se mantiene en el poder; y si bien es cierto que durante esta época se lograron grandes avances en materia de industrialización, debido a las facilidades que otorgó a inversiones y capitales extranjeros, también lo es que los excesos

⁷¹ Ibidem, p. 181.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Ob. cit., p. 54.

económicos y políticos fueron en contra del pueblo obrero y campesino, situación que derivó en una gran explotación y opresión.

Sin embargo, y debido a la situación que imperaba en ese momento, surge uno de los documentos más importantes en materia laboral de esta época; el "PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL Y MANIFIESTO DE LA NACIÓN", firmado el 1º de Julio de 1906, por los hermanos Flores Magón, el cual contenía conceptos trascendentes en la vida de la Legislación laboral Mexicana, entre los que podemos destacar:

- a) El establecimiento de una jornada de trabajo de 8 horas, descanso los días domingo.
- b) El pago de una "tarifa" justa y mínima para el trabajo del obrero.
- c) Prohibición del trabajo a menores de 7 años.
- d) Prohibición de multas de trabajo, así como retención de sueldos.
- e) Supresión de los vales para tiendas de raya debiendo pagar los patrones, con dinero y en efectivo.

Con la propagación de estos razonamientos de orden social, surgen movimientos obreros organizados y medios informativos y de comunicación como el periódico Regeneración que editaban los hermanos Magón, comenzando así la lucha del trabajador y como consecuencia sucesos como los de Cananea y Río Blanco.⁷³

Respecto a los empleados públicos, en 1885 se expide un decreto en el que se reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos, este mismo año se expiden circulares sobre los descuentos de sueldos, a los viáticos de los

⁷³ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit., p. 8.

funcionarios federales y se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.⁷⁴

Durante el porfiriato, hay gran ausencia de leyes en materia laboral, y las relaciones de trabajo, se rigieron por diversos códigos civiles. En esta época es evidente que no hay una definición del trabajador que presta sus servicios al Estado.

En lo referente a los trabajadores públicos, estos no tenían la calidad de funcionarios, y al ser un número muy reducido, todavía no se distinguían como un núcleo propio y autónomo.

2.5 México contemporáneo

A finales del régimen del General Porfirio Díaz, el fraude electoral y el descontento de la época, ocasionó que el México antiporfirista se levantara en armas el 10 de noviembre de 1910, de acuerdo al Plan de San Luis Potosí elaborado por Francisco I. Madero, surgiendo con ello la Revolución Mexicana.

Este movimiento, llegó a ser un parte aguas en la historia de nuestro país, ya que mejoró la distribución de las tierras, aumentó la estabilidad política en el país, abrió la opinión pública a ideas sociales progresistas, moderó la influencia del clero y del capital extranjero, sin limitar excesivamente la libertad de expresión.

Durante un largo lapso no existe alguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado y se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ob. cit. p. 54.

estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.⁷⁵

Sin embargo, realizaremos un breve recorrido sobre el surgimiento del derecho laboral en nuestro país, comenzando con el periodo preconstitucional que a continuación analizaremos.

2.5.1. Legislaciones Estatales preconstitucionales

Durante la revolución se empezó a crear una infraestructura legislativa de carácter social, así como una legislación progresista y de carácter meramente local. De este modo surgieron documentos importantes sobre todo en materia laboral, que más tarde se convertirán en las nuevas normas laborales. Estas leyes son las que quedan incluidas dentro del periodo que se ha denominado periodo preconstitucional.

En 1914, varias leyes locales impusieron nuevas normas laborales, estipulando salarios mínimos, cancelando deudas de obreros y fijando jornadas máximas. El día 23 de agosto del mismo año, en el estado de Aguascalientes, el gobernador, Alberto Fuentes D. estableció el descanso semanal, la jornada máxima de 8 horas y prohibió las reducciones de salario.⁷⁶

En San Luis Potosí, el 15 de septiembre de 1914 el general Eulalio Gutiérrez estableció el salario mínimo especial para el trabajo de las minas, el pago de salario efectivo, la inembargabilidad del salario, la prohibición de las tiendas de raya, la creación del Departamento del Trabajo y la irrenunciabilidad de los derechos legalmente incorporados.

⁷⁵ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit., p. 97.

⁷⁶ DÁVALOS, José. Ob. cit. p. 19.

En Tabasco, el gobernador Luis F. Domínguez, por decreto de 19 de septiembre de 1914, estableció la abolición de las deudas de los campesinos, la jornada máxima de 8 horas y el salario mínimo.

Cabe resaltar las legislaciones de los estados de Jalisco, de Veracruz y de Yucatán; en el estado de Jalisco el gobernador Manuel M. Diéguez, expidió el 2 de septiembre de 1914 un decreto en el que consignaba el descanso dominical, los días de descanso obligatorio, las vacaciones y sanciones por violación a los derechos anteriores. En esta misma Entidad, por decreto de 7 de octubre de 1914 y de 28 de diciembre de 1915, se reglamentó la jornada de trabajo de 9 horas, la prohibición del trabajo de menores de 9 años, el establecimiento de salarios mínimos para el campo y la ciudad, la protección del salario, el trabajo a destajo, el riesgo profesional y estableció las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Juntas Municipales).⁷⁷

En el estado de Veracruz, el gobernador Manuel Pérez Romero, impuso el descanso semanal. Cándido Aguilar promulgó la Ley de Trabajo del estado, que reglamentaba la jornada máxima de 9 horas con descanso para tomar alimentos, los descansos semanales y obligatorios, el salario mínimo, la responsabilidad patronal por riesgos de trabajo, un servicio médico adecuado, la organización de justicia laboral a través de los tribunales denominados Juntas de Administración Civil.

Por último, en el estado de Yucatán, Salvador Alvarado expidió dos leyes en materia de trabajo; la de mayo de 1915, y la Ley del Trabajo de 11 de diciembre de 1915 y promulgó un grupo de leyes sociales denominadas "las cinco hermanas", que consistían en una ley agraria, una fiscal, una catastral, una que organiza el municipio libre, y una de trabajo, en la que se crea a las Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje para conflictos laborales, individuales y colectivos.⁷⁸

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ FLORIS MARGADANT S. Guillermo. Ob. cit. pp. 204 y 205.

El segundo ordenamiento en materia laboral contenía algunos de los principios que más tarde se incorporarían al artículo 123 constitucional; donde reglamentó aspectos del derecho individual, como son la jornada máxima, el descanso semanal, el salario mínimo y las defensas de las retribuciones; y en derecho colectivo las asociaciones, los contratos colectivos y las huelgas; estableció como ya se mencionó las Juntas de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el departamento de Trabajo; reguló el trabajo de menores y mujeres, la higiene y seguridad en las fábricas y los riesgos de trabajo.⁷⁹

2.5.2 Constitución 1917

Como ya vimos, la situación económica que reinaba en el país, el descontento campesino y de los obreros, fue lo que dio origen de nuestra Revolución Mexicana.

Dadas las promesas que se establecieron en el Plan de Guadalupe en 1914, en las que se ofrecían reformas políticas que garantizarán la verdadera aplicación de la Constitución General de la República y toda vez que la revolución mexicana llegaba a su fin, el General Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente, para que se reuniera a trabajar a partir del día 1º de diciembre de 1916 con el fin de entregar a más tardar en un plazo de dos meses una nueva Constitución.

Ya que, como menciona el maestro Cantón Moller reformar la Constitución de 1857 implicaría una infinidad de reformas que deberían someterse al constituyente permanente de cada uno de los Estados, lo que resultaría un procedimiento complejo por lo tanto resultaría más fácil a los Diputados de cada Estado discutir y aprobar una nueva Constitución.⁸⁰

⁷⁹ DÁVALOS, José, Ob. cit., p. 20.

⁸⁰ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit., p. 32.

Así, la Constitución mexicana fue firmada por el Congreso Constituyente, el 5 de febrero de 1917 en la Ciudad de Querétaro, surgiendo como consecuencia del movimiento armado de 1910 que derrumbó la dictadura de Porfirio Díaz, la cual considerada a nivel mundial como la primera constitución social, surgida de un idealismo revolucionario.

Esta Constitución es una regulación meramente agraria y laboral, siendo sus artículos más importantes el 27 y 123 respectivamente, debido a que es resultado de la lucha de la clase trabajadora, en busca del respeto a la dignidad humana.

A pesar de ser la primera Constitución que se dictó en los albores del siglo XX, no abordó el tema del Estado y sus empleados, el cual fue considerado por nuestra constitución hasta después de que éste problema había sido resuelto por la Conferencia de la O.I.T. de 1948, y de las constituciones francesas de 1946 y 1958 por un número de países de Europa.⁸¹ Así, los trabajadores del Estado, alcanzaron un reconocimiento constitucional, hasta el 5 de diciembre de 1960 en el que se adicionó el apartado B al artículo 123.

Sin embargo, como señala Morales Paulín, el servidor del Estado estuvo presente en el texto original del artículo 123. Como precedente de ello está el noveno párrafo del proyecto elaborado por los Diputados Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora, que dice: "El descanso dominical es obligatorio. En los *servicios públicos*, que por su naturaleza no deben de interrumpirse, la ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanariamente corresponderá a los trabajadores."⁸² Así los trabajadores del Estado, al contemplar el término de *servicios públicos*, a pesar de que éstos no lograron ser reconocidos en esta Constitución para así poder contar con una normatividad propia.

⁸¹ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit., p. 629

⁸² MORALES PAULIN, Carlos M. Ob. cit., p. 43.

A ésta Constitución, le siguieron nivel mundial diversas disposiciones sociales, que de acuerdo al maestro Néstor de Buen, dieron contenido a las legislaciones que le siguieron como el Tratado de Versalles (1919) que puso fin a la primera Guerra Mundial, y que en su parte XIII contempla una serie de derechos de los trabajadores; en ese mismo año, se aprobó la Constitución de Alemania de Weimar, y en diciembre de 1931, la Constitución de la República Española.⁸³

2.5.2.1. Texto original del artículo 123

En este artículo es donde se ven consagradas, las victorias de las luchas de los obreros en la revolución mexicana. Para la elaboración del artículo (123) que regula a nuestro derecho laboral, fue importante la colaboración de estados como Yucatán y Tabasco que ya habían contemplado a nivel local una legislación laboral. Por lo que, para la integración del artículo 123 fue significativo el discurso de un diputado de Yucatán, el obrero Héctor Victoria.

Del mismo modo fueron destacados los debates de diversos Diputados como son Heriberto Jara, Héctor Victoria, Froylán C. Manjares, Alfonso Cravioto, José Natividad Macías, entre otros; y el resultado de todos estos debates fue la aprobación por unanimidad el 23 de enero de 1917, de la Declaración de los derechos sociales.⁸⁴

El Congreso Constituyente de 1917 aprobó el texto, como respuesta a las necesidades generadas en los años previos a su aprobación, y de las 30 fracciones de su texto original, en la actualidad, sólo 16 fracciones no han sido objeto de modificación, a pesar de la realidad cambiante de nuestro país, de este modo, podemos observar que la sólida estructura de la

⁸³ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derechos del trabajador de confianza*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2000, p. 5.

⁸⁴ FLORIS MARGADANT S. Guillermo, Ob. cit., p. 208.

declaración de los derechos sociales le ha permitido soportar los embates del tiempo.

Cabe resaltar la importancia del artículo 123 de esta nueva Constitución, debido a que en él se recogen los principios rectores del derecho laboral, ya que si bien es cierto, que el constituyente de 1917 no contempló desde su texto original la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, si logró llevar a cabo un gran regulación para el resto de los trabajadores.

“Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio de tipo mutualista.”⁸⁵

2.5.3 La Reforma Constitucional de 1929 (Federalización del trabajo)

Toda vez que la Constitución y la redacción original del artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados podían legislar en materia de trabajo, surgen diversas legislaciones estatales encaminadas a dirimir las controversias laborales bajo las normas mínimas que señalaba la Constitución.

Es así como en estos años se dictan cincuenta y tres Decretos, Reglamentos y Leyes Reglamentarias, en los distintos Estados de la República. Todas ellas fundadas en las leyes germinadas en el periodo preconstitucional. Sin embargo, durante la vigencia de estas leyes surgieron conflictos que implicaban a dos o más Estados; y por el respeto a la soberanía de cada uno de los Estados, no era posible resolver los conflictos entre éstas, provocando la intervención del Gobierno Federal.

⁸⁵ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit., p. 97.

Y como señala José Dávalos, "el transcurso de los años, la rápida multiplicación de leyes y otros ordenamientos laborales que regulaban del modo más dispar los derechos y las instituciones que respondían a un mismo origen, trajo como consecuencia que se reformara la Constitución para establecer la federalización de la legislación del trabajo."⁸⁶

De este modo, surge la necesidad de una legislación federal en la materia y en el 1929 el presidente interino Lic. Emilio Portes Gil, envía una iniciativa para reforma el preámbulo del artículo 123 y el artículo 73, fracción X; con el fin de privar a los Estados de legislar en esta materia y facultando a la federación para hacerlo. Sin embargo las legislaciones aplicadas en cada uno de los Estado continuaron vigentes hasta 1931, año en que apareció la nueva Ley Federal del Trabajo.

En este proyecto conocido como Proyecto Portes Gil se integró una comisión para la elaboración de la Ley Federal del Trabajo, sin embargo no fue aprobado por el Congreso, ya que era considerado extremista. A pesar de contar con disposiciones extremistas, incluía a los trabajadores del Estado, al conceder las mismas protecciones y prerrogativas a los obreros y burócratas.

Y es así como, con la reforma del 6 de septiembre de 1929, se federaliza la legislación laboral, surgiendo Ley Federal del Trabajo de 1931.

2.5.4. Ley Federal del Trabajo

Una vez que el proyecto Portes Gil fue rechazado por el Congreso de la Unión, es retomado por la Secretaría de Industria de Comercio y Trabajo y ya que es revisado es enviado como iniciativa por el Presidente de la República, Ing. Pascual Ortiz Rubio, para ser aprobado en el mes de agosto de 1931 y promulgado por el Ejecutivo el 18 de agosto de 1931.

⁸⁶ DAVALOS, José. Ob. cit., p. 27.

De este modo la nueva Ley Federal del Trabajo surge como consecuencia de la primera reforma constitucional realizada al artículo 123 que en su texto reformado ya contempla la facultad de legislar en materia de trabajo, tanto a la Federación como a la Entidades Federativas.

Respecto a los trabajadores al servicio del Estado esta Ley Federal del Trabajo de 1931, los excluye nuevamente ya que en su artículo 2º señalaba que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan"; leyes que hasta ese momento no vislumbraba su nacimiento. "Esta exclusión de los trabajadores del Estado hecha por la legislación laboral vigente en ese momento, fortaleció la posición administrativa que consideraba que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores caían dentro del ámbito del derecho administrativo."⁸⁷

A este respecto Morales Paulín señala que de esta forma, los legisladores reconocen que toda ley laboral, se fundamenta en los principios establecidos en el artículo 123 constitucional, pero del mismo modo, se resalta que debido a la naturaleza de las instituciones públicas sus empleados deberán contar con una legislación propia en virtud de que la relación de trabajo entre el estado y sus trabajadores constituyen un trabajo especial.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 sufrió algunas reformas durante su vigencia para adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad cambiante, sin embargo cumplió con las necesidades y expectativas que imperaron en el país en ese momento; por ello en el año de 1970, es derogada para dar paso a la Ley Federal del Trabajo de 1970 que actualmente nos rige.

⁸⁷ DUHALTH KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica, INAP, México, 1977, p 56.

2.6. Legislación burocrática

Una vez que nuestra Constitución reconoce los derechos de los trabajadores mediante la integración de la declaración de los derechos sociales a su articulado, y que con la federalización de esta materia surgió la Ley Federal del Trabajo como un ordenamiento que los regula; podemos argüir que nace propiamente una legislación en materia laboral.

Sin embargo, los trabajadores al servicio del Estado no corrieron con la misma suerte ya que como hemos mencionado éstos fueron olvidados por nuestros legisladores para ser merecedores de cualquier ordenamiento que los regule, pero no obstante su situación laboral hubo algunos intentos por mejorar su situación. Y es así como nacen nuevos ordenamientos con el propósito de integrar a la normatividad a estos trabajadores. De ahí que en este apartado merezcan una mención las normas que regularon en un inicio la vida jurídica de los burócratas.

2.6.1. Ley del Servicio Civil

Como ya mencionamos, durante un largo lapso de tiempo no existe regulación alguna toda vez que se consideraba que estaban bajo la concepción del Derecho Administrativo y sólo en 1925 y 1928 surge organizaciones referentes al servicio de los burócratas:

En 1911 se elaboró el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales" en el que se intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, sin embargo no llegó a ser aprobado.⁸⁸

En otras naciones los empleados públicos estaban protegidos mediante leyes de diversa denominación, como los Reglamentos de Servicio Civil, en los que como en Suecia, se podían sindicalizar, sin excluir a los miembros de la policía.

⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit., p. 54.

Mientras que en México, la Ley del Servicio Civil, surge como el primer intento de regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores en 1920, con un intento fallido.⁸⁹

Los empleados públicos no fueron olvidados del todo, por ello el presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en 1938 inició la expedición del Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938.

Mediante este Estatuto Jurídico se reglamentó a los empleados públicos, pero se les retiraba de la Constitución pero no volver sino hasta la adición del apartado B al artículo 123 en el año de 1960.

2.6.2. Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934

El primer intento serio de una reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado fue el realizado por el presidente interino Abelardo L. Rodríguez cuando en el 9 de abril de 1934 por acuerdo presidencial se aprobó el servicio civil, el cual fue publicado en 12 de abril del mismo año bajo el nombre de "Acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil".⁹⁰

Pero este acuerdo, sólo fue un intento de proteccionismo, que no otorgaba. En éste se protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, así como ascensos, obligaciones, sanciones y derechos. Sólo tuvo vigencia en el tiempo que duró el mandato de este presidente que fue de ocho meses.

⁸⁹ Ibidem, p. 55.

⁹⁰ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit., p. 97.

2.6.3. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938

En búsqueda de una regulación para los trabajadores al servicio del Estado se elaboraron proyectos de Servicio Civil, el primero de ellos elaborado por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo a iniciativa del General Lázaro Cárdenas en 1937, denominado "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo"

Es entonces, cuando el bajo el régimen del Presidente General Lázaro Cárdenas inició la expedición del Estatuto Jurídico del los Empleados al Servicio de la Federación, promulgándose en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938.⁹¹ En ese momento los trabajadores al Servicio del Estado obtienen un reconocimiento a sus derechos laborales.

Este estatuto jurídico, regula por primera ocasión las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando de este modo, antecedentes y dando lugar a la Jurisprudencia relativa. Estuvo en vigor hasta el año de 1941, tal como lo había contemplado el Gral. Lázaro Cárdenas en su expedición.

A la par de este Estatuto en noviembre del mismo año nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.).

2.6.4. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión 1941

⁹¹ Ibidem, p. 103.

Siendo Presidente el General Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo estatuto, que a decir de Catón Moller, "en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente."⁹²

Como ya mencionábamos, el contenido de este Estatuto en general era el mismo del Estatuto de 1938, salvo que se adicionaron nuevos cargos a los denominados de "empleados de confianza". Tuvo una vigencia aproximada de 22 años, dando paso más tarde a una Ley Federal.⁹³

2.6.5. Adición del Apartado B al artículo 123 Constitucional 1963

Después de los estatutos expedidos por el General Cárdenas y Ávila Camacho, pareciera que los trabajadores públicos había encontrado una adecuada regulación, sin embargo, todavía estaban en un nivel inferior al de los trabajadores convencionales, toda vez que la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123; como norma reguladora de las relaciones laborales no contemplaba su ordenación, de este modo, los trabajadores del estado tan sólo se regían por una normatividad que consistía en estatutos.

Estando en esta situación, los trabajadores del Estado continuaron luchando por lograr mejoras a su regulación, es así como el presidente Adolfo López Mateos, con el propósito de poner fin a esta inferioridad en 1959 envió al Poder Legislativo un proyecto de reforma al artículo 123, con la idea de adicionar un apartado que regulara las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados.

En el año de 1960, es aprobada la propuesta de López Mateos, y es así como la situación de los trabajadores del estado es elevada a rango constitucional. Y como menciona el maestro Mario de la Cueva, fue "la

⁹² Ibidem p. 104.

⁹³ MORA ROCHA, J. Manuel. Ob. cit., p. 15.

primera Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del estado.⁹⁴

En esta reforma tan importante, en la que se adiciona el apartado referente a los trabajadores al servicio del Estado, se dan la bases sobre las cuales se registrarán éstos, señala principios como la duración de la jornada laboral, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a separación injustificada, derecho de asociación, seguridad social para estos trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etc.

En relación a nuestro tema de estudio, establece la división de trabajadores de confianza y de base; logrando los primeros, su pleno reconocimiento en la fracción XIV del apartado B del 123 constitucional, así como la protección al salario y las medidas de seguridad social, como únicas prerrogativas sin contar con algún otro derechos o beneficios que le son otorgados a los trabajadores de base.

2.6.6. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Una vez aprobada la propuesta de López Mateos, la lucha burócrata culminó con la promulgación de la ley reglamentaria del apartado B el 27 de diciembre de 1963, y publicada el 28 de diciembre de 1963, abrogando con esto el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión de 1938. Esta ley se denominó "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional."

Esta nueva Ley, a decir de Canton Moller, tenía poca diferencia con el estatuto que había estado vigente y señala; "Si bien esta Ley superaba

⁹⁴ DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit, p. 633.

en algo la parte técnica de su redacción la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.”⁹⁵

Sin embargo esta Ley no reglamenta las relaciones de todos los trabajadores al servicio del Estado incluidos en el apartado B; por que a pesar de estar comprendidos en este apartado, están excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; como ejemplo tenemos:

- XIII. los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.
- Los empleados de confianza señalados en el artículo 8º. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La situación legal de los empleados de confianza de la federación, ciertamente es sui generis; porque sólo gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social estipulados en el apartado B del artículo 123 Constitucional; pero no se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por indicación expresa de su artículo 8º, tampoco se les aplica la Ley Federal del Trabajo por no estar incluidos en el apartado A del artículo 123 constitucional, que es la base constitucional de la Ley en mención. Por tanto podemos concluir que los trabajadores de confianza al servicio del Estado están contemplados más no regulados.

⁹⁵ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit., p. 112.

CAPITULO 3

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Con el surgimiento de normas jurídicas, es decir del derecho, y con los cambios que va teniendo la sociedad, surge la necesidad de especificar y especializar las normas jurídicas ya existentes, es así como surgen las diversas ramas o especialidades del derecho; de este modo tenemos el nacimiento de las diversas normas de derecho.

Por todo esto, en el presente capítulo estudiaremos las normas jurídicas laborales que regulan la situación jurídica que cobija a los trabajadores de confianza al servicio del Estado dentro de nuestra legislación mexicana. Comenzando por nuestra máxima norma jurídica, la Constitución, en la que se analizaran algunos artículos que refieren al trabajo, y más adelante se estudiarán las leyes y reglamentos que regulan a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, como se verá en el presente capítulo cuentan con una regulación y situación jurídica bastante desafortunada, toda vez que parecen ser olvidados por nuestros legisladores, puesto que su situación frente a las leyes resulta prácticamente nula por la falta de un adecuado ordenamiento, ya que la mayoría de éstos remiten su regulación al Apartado B, fracción XIV de nuestra Constitución, la cual es bastante limitada.

3.1 Constitución

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como base normativa de nuestro sistema jurídico contempla el conjunto de normas y principios que constituyen, construyen, dan forma, organizan la vida del país. Dentro de éstas normas tenemos como máxima jurídica la Declaración de los Derechos Sociales es decir el artículo 123, en el que quedarán plasmados los mayores logros laborales surgidos de la Revolución Mexicana.

Sin embargo este artículo no es la única base normativa de los trabajadores en nuestro país, ya que una regulación laboral para ser integra requiere de diversos apoyos normativos, por tanto de diversos artículos que regulen el aspecto laboral en nuestro país. A continuación se hará un análisis de los artículos más importantes de nuestra carta magna que refieren a la materia laboral que nos ocupa.

3.1.1. Artículo 5º. Libertad de trabajo. Garantía Constitucional.

La actividad laboral es muy importante para la realización del hombre y para su propia sobrevivencia toda vez que el trabajo es la actividad que le permite al hombre lograr riqueza para vivir y lograr las metas que como individuos se plantea. Por esto es importante que la Constitución regule la actividad laboral, otorgando de este modo la libertad de trabajo.

Esta libertad de trabajo se encuentra regulada en el artículo 5º Constitucional que al respecto señala: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito..." De este modo, se tutela la libertad de elegir el trabajo que uno desee, siempre y cuando éste sea honesto y no cause daño a la moral, a la propiedad o a la salud; siendo el primer

artículo que se refiere a la actividad laboral o trabajo, garantizando con esto la libertad laboral.

Si bien, el trabajo es la actividad humana que nos lleva a desarrollar las capacidades intelectuales, de creatividad y con sentimiento de colaboración social, sea en el campo de las artes, las ciencias, la industria, el comercio, la agricultura o los deportes. Es necesario que nuestra Constitución contemple esta actividad como una de las garantías con las que cuenta todo mexicano; en este sentido y en relación con el artículo primero de nuestra Carta Magna, se deduce que esta libertad de trabajo es para todo gobernado, independientemente de su condición particular (sexo, nacionalidad, raza, edad, etc.)

Respecto a esta garantía Burgoa Orihuela señala que “la libertad de trabajo es una de las garantías que más contribuyen a la realización de la felicidad humana.”⁹⁶ De ahí que la libertad de trabajo como facultad del individuo para elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus funciones vitales, es la que le dará el logro de una felicidad o bienestar.

Al respecto, De Buen Lozano señala que; “Este artículo constituye el catálogo fundamental de los principios que inspira la prestación de servicios, en un marco de tutela a los trabajadores”.⁹⁷

Así, esta libertad de trabajo cuenta con sus debidas limitaciones, esto con el único fin de que dentro de esta misma sociedad sea conservado el orden o el bien común del Estado, es así como establece una sola condición o limitante para conseguir las funciones vitales, y llegar al logro de esta felicidad o bienestar; que refiere Burgoa; esta limitante es el

⁹⁶ BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa, vigésima octava edición, México, 1996, p. 311.

⁹⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor. Compilación de Normas Laborales (comentada), T. I., Porrúa, México, 2002, p.2.

objetivo de la actividad, es decir que esta actividad comercial, industrial, profesional, etcétera, siempre tendrá que ser lícita.

Entonces reflexionemos, ¿qué es la licitud?, la licitud es “una circunstancia que implica contravención a las buenas costumbres o a las normas de orden público.”⁹⁸ Es decir la licitud va a tener un contenido inmoral y una inadecuación entre un hecho o un objeto y una ley de orden público. Es así como podemos señalar que esta limitante tiene como único objetivo seguir con el bienestar social, al ser una actividad lícita.

Por lo tanto, concluimos que el Estado garantiza a todos sus gobernados (art. 1º) la libertad de trabajo (art. 5º), es decir que trabaje en lo que más le convenga para obtener el sustento para vivir siempre y cuando este sea lícito, es decir no afecte el bienestar social.

Respecto a los trabajadores de confianza al servicio del Estado tendrán mención en el apartado B del artículo 123 de nuestra carta magna, con lo que se garantiza también que los empleados públicos y para el caso que nos ocupa, los trabajadores de confianza al servicio del Estado tengan la libertad de trabajo, es decir, el derecho al trabajo consagrado en el artículo 5º constitucional.

3.1.2. Facultad de legislar en materia de trabajo. Artículo 73 fracción X.

Nuestro Poder Federal divide sus tareas en tres instituciones: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Es así como se le otorga al Congreso De la Unión la enorme tarea del crear, modificar, discutir, analizar y finalmente aprobar la leyes para nuestro país. Facultades otorgadas en el

⁹⁸ BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, ob.cit., p. 311

artículo 73, fracción X, en el que se legisla en materia laboral; sin embargo cabe comentar cómo surge esta fracción.

Una vez que fueron establecidas las bases del artículo 123 original, cada Entidad Federativa expidió su propia ley del Trabajo, pues así lo permitía su texto original, es así que a partir de 1917 y hasta 1929, se dictaron "cincuenta y tres Decretos, reglamentos y Leyes Reglamentarias en los diferentes Estados de la República".⁹⁹ Y en virtud de los problemas que surgieron con motivo de su aplicación, así como por la intervención directa de los gobernadores y caciques es como se consideró federalizar la legislación laboral a través de la expedición de una Ley Federal del Trabajo.

En tal pretensión surgió la necesidad de modificar en 1929 preceptos constitucionales, concretamente el artículo 73, fracción X, así como la parte introductoria del artículo 123; con la finalidad de otorgar facultades al Congreso Federal para que legislara en materia laboral facultad que se materializa en 1931, al expedirse la primera Ley Federal del Trabajo.¹⁰⁰

De este modo se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia laboral al señalar: artículo 73. "El Congreso tiene facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Por lo tanto, el Congreso de la Unión podrá expedir una Ley Federal del Trabajo que regulará y unificará a nivel federal todo lo referente a las relaciones laborales y al entonces naciente Derecho del trabajo; donde los trabajadores de confianza encontraran por primera vez

⁹⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. Cit., p. 63.

¹⁰⁰ CHARIS GÓMEZ, Roberto. *Reflexiones jurídico laborales*, Porrúa, México, 2000, p. 111.

reconocimiento y regulación a su situación. Surgiendo en el año de 1931 la Ley Federal del Trabajo.

Actualmente esta fracción es la que permite regular y/o modificar lo relativo a la materia laboral y por tanto a los trabajadores al servicio del Estado.

3.1.3. Artículo 115 fracción VIII, párrafo 2º. Los trabajadores de los Municipios.

En éste se plasma la facultad que tienen los Estados para legislar en materia laboral, y regirse por las normas que expidan las legislaturas de los estados al señalar: "VIII. ... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expida las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias." Este segundo párrafo de la fracción VIII, se agregó en febrero de 1938 ya que los trabajadores de los Municipios no se encontraban regulados.

Nuestra Carta Magna señala que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, los cuales contarán con una autonomía. Al otorgar esta soberanía a los Estados, se entiende que estos también contarán con esa autonomía para expedir las leyes que los regulen, es por ello que las relaciones de trabajo entre municipios y trabajadores se regirán bajo las leyes que éstos mismos expidan.

Sin embargo, esta disposición no señala a cual de los dos apartados del artículo 123 deberán sujetarse dichas relaciones laborales, sin embargo, podríamos inferir que si el apartado B regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, luego entonces las

relaciones de trabajo de los trabajadores de los municipio se regularán por el apartado B.

3.1.4. Artículo 116 fracción V. Los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas

“V. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base a lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.”

Determina que las relaciones de trabajo entre las Entidades y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados en base a lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a sus disposiciones reglamentarias.

Como podemos observar, en este artículo se hace referencia nuevamente a lo señalado por el artículo 115 fracción VIII, en donde remite al artículo 123 Constitucional sin señalar en especial a ningún apartado al que se sujetarán las relaciones entre las Entidades Federativas y sus trabajadores; y siguiendo el criterio anterior estas relaciones se podrán regular por el Apartado B.

3.1.5. Declaración de los Derechos Sociales. Artículo 123

Este artículo es uno de los pilares más importantes de nuestra Constitución, ya que crea una de las instituciones fundamentales para nuestro país, éste artículo es considerado como el creador del derecho del trabajo y de la previsión social debido a su contenido esencia y fines, ya que fue el primer estatuto fundamental de este tipo en el mundo; y a partir de su vigencia surgen las verdaderas bases constitucionales del

trabajo y de la previsión social en las leyes laborales de todo nuestro país.

Contempla las bases sobre las cuales se deberán fundamentar cualquier normatividad referente al derecho del trabajo; estableciendo:

- a) Las bases para la expedición de las leyes de trabajo.
- b) No podrán contravenirse o contrariarse.
- c) Limita fundamentalmente la jornada de trabajo, días laborales, trabajo extraordinario, protección al salario mínimo.
- d) La ley de trabajo es el mínimo que el Poder Legislativo quiso asegurar a los trabajadores, elevado sobre el mínimo constitucional, pero determinante como establece de una manera intocable para los fundamentos formales y fuentes legales subconstitucionales.

Respecto a los trabajadores al servicio del Estado este artículo desde 1917 sostiene que sus bases serán aplicables "al trabajo de los jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general a todo contrato de trabajo"; de lo que deducimos que esta dirigido especialmente a los trabajadores generales y/o convencionales, y no así a los trabajadores al servicio del Estado. Es por esta razón que una de reformas más importantes a este artículo fue llevada al Congreso con el fin de elevar a rango constitucional el trabajo realizado por los servidores públicos.

El 5 de diciembre de 1960, a este artículo se agrega un nuevo apartado, a fin de integrar a la protección de esta Constitución a los trabajadores al servicio del Estado. Surgiendo con ello la división de este artículo en apartado A y B; el primero regula a todos los trabajadores, es decir a los trabajadores en general y el segundo sólo a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado.

Por tanto concluimos que los trabajadores de confianza de la iniciativa privada no son contemplados por este artículo, sin embargo los trabajadores de confianza al servicio del Estado serán reconocidos por este artículo en el apartado B.

3.1.5.1 Apartado A

Este apartado contiene los derechos y obligaciones mínimos que deberá tener todo trabajador, "Al trabajo regulado por este apartado se le denomina trabajo en general, ante el surgimiento de regímenes de excepción que se alejan del origen común"¹⁰¹; se refiere a todo contrato de trabajo entre patrones y obreros, jornaleros, empleados o artesanos, y se encuentra desglosado en 31 fracciones, en las que se rigen las relaciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios a la iniciativa privada, por su extensión se asimilan a ésta algunas empresas descentralizadas del Gobierno Federal, como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales, de la Comisión Federal de Electricidad o la Constitución del Instituto Mexicano del Seguro Social. Este apartado tiene como ley reglamentaria; la Ley Federal del Trabajo.

"Las normas que integran el apartado y que se refieren al contrato de trabajo en general, pueden clasificarse en los grupos siguientes:

1. Normas tutelares del trabajo individual, o sea reglas directas sobre la prestación del servicio. Son relativas a la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, descansos obligatorios, salarios mínimos, participación en las utilidades, pagos en moneda de curso legal, jornadas extraordinarias y estabilidad en los trabajadores en sus empleos.

¹⁰¹ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 sin apartados, Ob. cit. p. 41.

2. Normas tutelares de las mujeres y los menores. Son las que prohíben las labores insalubres y peligrosas, los servicios nocturnos y el trabajo de los menores de 12 años; establecen una jornada reducida para los menores de 16 años y descanso especial para las mujeres parturientas.
3. Normas tutelares de los derechos colectivos. Son los que garantizan los más importantes medios de defensa y mejoramiento de la clase trabajadora: la asociación profesional y la huelga.
4. Normas sobre previsión social, como las relativas a riesgos profesionales, prevención de accidentes, higiene industrial, seguridad social, medidas contra el vicio y protección al patrimonio familiar.
5. Normas sobre jurisdicción del trabajo, determinando las bases para la integración y funcionamiento de los tribunales laborales y su competencia local o federal, según el caso.”¹⁰²

En resumen estas fracciones definen las exigencias mínimas que deberá contener todo contrato de trabajo, como son: la jornada máxima, salario mínimo, edad mínima para laborar, participación de utilidades horas extras, capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene, derecho a huelga, estabilidad en el empleo, etc.

Respecto de los trabajadores de confianza este apartado no contiene ninguna disposición al respecto, sólo lo hace la Ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal del Trabajo.

3.1.5.2. Apartado B

Este apartado es llamado o considerado como el de régimen de excepción, toda vez que sólo es aplicable para Poderes de la Unión, Gobierno del D.F. y sus trabajadores; cuenta con 14 fracciones en las que

¹⁰² Ibidem, p. 41 y 42.

se establecen las normas mínimas o bases, bajo las cuales se regirán estos trabajadores; destacando la jornada, tiempo extraordinario de trabajo, descanso, vacaciones, salario, retenciones, descuentos, deducciones, derecho de escalafón, derecho a reinstalación e indemnización, derecho de asociación, huelga, seguridad social, etc. Estas directrices constitucionales más tarde serán reguladas por su ley reglamentaria; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que comúnmente conocemos como Ley Burocrática.

Este apartado ha sufrido 20 reformas de las cuales, en ninguna de ellas los legisladores se han preocupado por ampliar los derechos de los trabajadores de confianza. Haremos un paréntesis en las fracciones IX y XIV del mencionado artículo toda vez que son el fundamento constitucional que tienen los trabajadores de confianza dentro de este apartado.

“Fracción IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

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

Esta fracción se plasma la garantía que tienen los trabajadores de contar con una estabilidad laboral, toda vez que la estabilidad en el empleo es uno de los primeros reclamos de los trabajadores.

La estabilidad laboral por lo tanto es el apoyo principal para su seguridad en el trabajo y la de su familia, porque ante la incertidumbre de ser despedido en cualquier momento, el trabajador no desempeña su función en la forma debida, de ahí la importancia y relevancia de esta fracción para los trabajadores del estado. Ciertamente al ser uno de los derechos

primordiales de los trabajadores (en general) es también uno de los primeros que reclaman los trabajadores de confianza al ser privados de tan importante garantía.

3.1.5.3. Fracción XIV

“Fracción XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.”

Esta fracción distingue a los trabajadores de confianza al servicio del Estado de los de base al puntualizarlos; sin embargo no proporciona una definición clara de quienes serán considerados trabajadores de confianza, remitiéndonos para este caso a la Ley que más adelante abordaremos.

Del mismo modo, podemos desprender que esta clase de trabajador no goza con mayores derechos constitucionales que la protección al salario y la seguridad social. Sin embargo, el hecho de que estos trabajadores sólo tengan estos derechos y “estén prácticamente excluidos por la Constitución General y la ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la propia Constitución, no impide valorizar a aquellos como verdaderos trabajadores, pese a su importante deber de lealtad y fidelidad que debe guardar al Estado.

Por lo tanto la regulación de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores de confianza cada vez se hace más necesaria para fijar de manera clara y sistemática una serie de derechos y obligaciones que recaen en ambas partes.”¹⁰³

3.2 Ley Federal del Trabajo.

¹⁰³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, ob. cit. p. 607.

Esta Ley es reglamentaria al apartado A del artículo 123 constitucional, surge de la federalización de la legislación del trabajo, fue expedida por primera vez el día 18 de agosto de 1931 tuvo una orientación proteccionista del trabajador, es decir una orientación obrerista.

Debido a los cambios sociales y a las nuevas necesidades surgidas dentro de nuestro derecho laboral, es derogada para dar paso en el año de 1970, a una nueva Ley Federal del Trabajo, que disponía en su artículo segundo transitorio: "se abroga la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, con las modalidades a que se refiere el artículo anterior."

"Lo más relevante de esta nueva ley de 1970 fue la incorporación de los trabajadores especiales y entre ellos los trabajadores de confianza que no tienen por qué estar en ese capítulo, ya que no se trata de una modalidad del trabajo, como es el caso de los ferrocarrileros, del campo, artistas, agentes de ventas, deportistas profesionales, etc. Sino de una forma de relación del trabajador, cualquiera que sea su actividad, con el patrón."¹⁰⁴

Con la finalidad de seguirse ajustando a la realidad social de nuestro país; se siguió reformando; otra de las reformas importantes es la impulsada por el expresidente López Portillo, con influencia del entonces Secretario de Trabajo, Pedro Ojeda Paullada del 4 de enero de 1980, en la que se reformaron los títulos relativos al derecho procesal del trabajo, al procedimiento de ejecución y al de responsabilidades y sanciones; del mismo modo se adicionó el artículo 47 de la Ley.

De los aspectos más importantes de esta reforma fueron el establecimiento de la suplencia de la deficiencia de la demanda del

¹⁰⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del trabajador de confianza, ob. cit., p. 18.

trabajador y la carga de la prueba para el patrón, dando con ello lugar a un sistema claramente tutelar de los trabajadores.

Esta Ley la podemos dividir en dos partes, la sustantiva y la adjetiva. La primera a su vez al podemos dividir en dos, la referente al derecho individual y la que refiere al derecho colectivo.

Dentro de la parte sustantiva referente al derecho individual se encuentran los principios generales como; duración de las relaciones de trabajo, jornada de trabajo, vacaciones, salario, aguinaldo, participación de utilidades, cese y trabajos especiales, etcétera. La parte colectiva refiere, a los sindicatos, la contratación colectiva, el derecho de huelga, etc. Por último la parte adjetiva contempla básicamente los principios y derechos procesales que tiene tanto el trabajador como el patrón, carga de la prueba, procedimiento de ejecución, autoridades jurisdiccionales, etc.

Respecto a los trabajadores de confianza les da un tratamiento especial, al ubicarlos dentro de su articulado; a continuación se hará un breve recorrido sobre su regulación.

3.2.1 Trabajadores de confianza

Cavazos Flores señala que estos trabajadores los podemos denominar aconstitucionales, toda vez que el artículo 123 constitucional no los contempla, y al ser la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123 de nuestra Carta Magna no puede reglamentar lo que no esta en ella misma. Si una ley reglamentaria se excede en relación con la ley que reglamenta, debe considerarse aconstitucional. Por lo tanto, dice este jurista, la Ley Federal del Trabajo se debió abstener de "crear la categoría" de trabajador de confianza.¹⁰⁵

¹⁰⁵ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza, ob.cit., p.12.

Si bien es cierto que la constitucionalidad de estos trabajadores parece dudosa, valdría la pena cuestionarse, si a pesar de esta dudosa procedencia, por el sólo hecho de ser trabajadores no merecen un trato y una serie de derechos y obligaciones al igual que el resto de los trabajadores, sin importar las distinciones que los caracterizan, porque cierto es que estas características los ponen en una situación privilegiada ante el patrón y ante los mismos trabajadores, pero su situación laboral se refiere inferior frente a la Ley que los rige, como a continuación se analizará.

La Ley Federal del Trabajo dentro de su articulado regula a los trabajadores de confianza de la siguiente manera:

3.2.1.1. Análisis jurídico Artículo 9º.

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

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

Si bien, este concepto no fue concebido en la Ley Federal del Trabajo de 1931. Es hasta el surgimiento de las nuevas relaciones de trabajo y del surgimiento de nuevas funciones que se van requiriendo de un trabajador, como surge este concepto, sin embargo este termino fue utilizado por primera vez en la conferencia de la Organización Mundial del Trabajo, celebrada en la ciudad de Washington en el año de 1919.

Este artículo básicamente puntualiza cuatro funciones para que un trabajador pueda ser considerado como de confianza:

- a) Dirección;

- b) Vigilancia;
- c) Fiscalización;
- d) Trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Señalando atinadamente que las funciones de trabajador de confianza no dependerán del puesto sino de las funciones que este trabajador desempeñe; toda vez que un trabajador cuente con una designación o contrato en el que se indique que es un trabajador de confianza y no realiza o desempeñe funciones como tal, no lo podremos considerar como trabajador de confianza. Sin embargo hasta este momento no conocemos los derechos y obligaciones de este tipo de trabajador.

3.2.1.2. Título Sexto. Trabajos Especiales

Como primer punto, señalaremos que la ubicación de los trabajadores de confianza dentro del Título de Trabajos Especiales, no es de lo más acertada y como bien lo comenta De Buen Lozano, no tienen por que estar en este título, puesto que en éste se trata de modalidades de trabajo, como es el caso de los trabajadores de buques, de las tripulaciones aeronáuticas, ferrocarrileros, etc. y en el caso de los trabajadores de confianza "no se trata de la modalidad de trabajo sino de la forma de relación del trabajador, cualquiera que sea la actividad, con el patrón."¹⁰⁶

3.2.1.2.1. Capítulo II. Trabajadores de confianza

En este capítulo se dan las generalidades bajo las cuales se registrarán estos trabajadores, y los aparentes derechos con los que cuentan sin embargo consideramos que estos son lo más desafortunados, como a continuación se enuncia.

Artículo 182. "Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejante dentro de la empresa o establecimiento."

Son trabajadores de confianza los señalados por el artículo 9º de esta misma Ley y las condiciones de estos no podrán ser menores a los trabajos semejantes dentro de la misma empresa, es decir, deberá contar con los derechos mínimos que tienen todos y cada uno de los trabajadores como con son en su caso derecho a la prima de antigüedad, aguinaldo, pago de horas extras y otras prerrogativas legales.

Los artículos subsecuentes como el 183 refieren que debido a la naturaleza de las funciones de estos trabajadores no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, no serán tomados en cuenta en los recuentos para efectos de determinar la mayoría en caso de huelga, etc. Estas disposiciones parecen hasta cierto punto visualizarse lógicas ya que, los trabajadores de confianza se encuentran en una relación mas cercana al patrón, y normalmente este tipo de derechos como la formación de los sindicatos o el derecho a huelga son contrarios a los intereses del patrón.

El artículo 184 señala; que las condiciones de trabajo que se encuentren contenidas en los contratos colectivos de trabajo que rijan a la empresa podrán extenderse a los trabajadores de confianza, salvo que se establezca una disposición contraria dentro del mismo contrato colectivo. Este artículo intenta dar los mismos beneficios que se consignan al resto de los trabajadores a los trabajadores de confianza, poniendo como única limitante que no haya disposición contraria en el mismo.

¹⁰⁶ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del trabajador de confianza, ob. cit., p.10.

La siguiente disposición señala que la rescisión de la relación de trabajo con estos trabajadores podrá darse cuando haya pérdida de la confianza por parte del trabajador, a pesar de que ésta no coincida con alguna de las causales establecidas en el artículo 47.

La importancia de este artículo radica en que se deja al libre arbitrio del patrón la facultad de decidir qué es, o qué entendemos por la pérdida de confianza, para de este modo poder rescindir de los servicios prestados por el trabajador de confianza, y como señala atinadamente Trueba Urbina, "Esta disposición coloca al empleado de confianza en la calidad de esclavo, porque la pérdida de la confianza como hecho subjetivo del patrón, complementada con indicios *ad hoc*, dará margen a que se rescinda con facilidad su contrato de trabajo."¹⁰⁷ Con esta disposición se deja en estado de indefensión al trabajador de confianza con respecto al derecho de estabilidad en el empleo, dando lugar a que se viole una de las garantías más importantes y por las que más han luchado los trabajadores a lo largo de su historia.

Si bien, es cierto que la situación de los trabajadores de confianza de la iniciativa privada, es diferente a la situación que tienen los que prestan sus servicios al Estado, vale la pena mencionarlos porque pueden servirnos de referencia al hacer el estudio de los trabajadores de confianza del régimen burocrático toda vez que los primeros a pesar de no contar con una regulación apropiada, cuentan con más prerrogativas que las estatales.

3.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, surge como ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. En ésta se contemplan los derechos y obligaciones de los empleados al servicio del

¹⁰⁷ Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto, Trueba Urbina y otro, septuagésima séptima edición, Porrúa, México, 1996, p. 116.

estado; puede dividirse en dos partes la primera, la sustantiva que establece los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, el escalafón, organización colectiva, y la segunda es la adjetiva o procesal comprende las normas básicas de la prescripción laboral, la organización del Tribunal, y los procedimientos ante el mismo.

La redacción y contenido de esta Ley no es de lo más afortunada pues cuentan con muchos vacíos jurídicos, en especial para los trabajadores de confianza, ya que en el artículo 4º divide a sus trabajadores en dos grandes grupos: los de base y los de confianza; sin embargo los trabajadores de confianza a nivel Estado han sido abandonados a su propia suerte, debido a que esta misma ley en su artículo 8º los excluye su aplicación, a pesar de ser el único ordenamiento que pareciera ser susceptible de regular su situación jurídica.

3.3.1 Trabajadores de confianza

Ya en el artículo 123 constitucional apartado B, el legislador hace la distinción de los trabajadores de confianza, al señalar en su fracción XIV que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. De este modo esta ley en el artículo 5º hace una lista minuciosa para determinar los trabajadores que serán considerados como Trabajadores de Confianza.

Y el artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la que distingue a los trabajadores de confianza de los de base, al señalar: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Sin embargo, estos trabajadores no encuentran protección de sus derechos mínimos como trabajador por una falta de una adecuada regulación de su situación jurídica; y de mecanismos efectivos para reclamar sus derechos frente a una autoridad.

A continuación se realizará un recorrido por aquellos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en los que sólo queda de manifiesto que no encontraran protección jurídica.

3.3.1.1 Análisis Jurídico del artículo 2º.

Este artículo señala: "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, en el Poder legislativo las directivas de la gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

Como podemos observar señala con claridad que la relación jurídica solamente se establece entre los titulares y los trabajadores de base, por lo tanto la relación entre los titulares de las dependencias e Instituciones y los trabajadores de confianza no existe, situación que no sucede toda vez que las funciones de confianza si se desempeñan aunque éstas tengan sean de diversa naturaleza a la de los trabajadores de base, pero realizan funciones al igual que cualquier trabajador, por lo tanto " en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores "de base" que se entiende establecida".¹⁰⁸

Sobre este artículo Cantón Moller opina que, también podemos interpretar de manera literal que la relación de trabajo es con el "titular" de cada dependencia, por lo tanto el cambio del titular podría dar por terminada tal relación, lo cual resulta absurdo, por que como sabemos los titulares únicamente extienden los nombramientos, los firman o los autorizan, actuando solamente como representantes del Ejecutivo, con quien en realidad esta establecida la relación, como institución y no como

¹⁰⁸ CANTON MOLLER, Miguel., Ob. Cit., p. 112.

persona física, y esto es lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.¹⁰⁹

3.3.1.2. Análisis Jurídico del artículo 5º.

Este artículo de manera detalla establece quienes serán considerados como trabajadores de confianza al señalar: "Son trabajadores de confianza: ...", y a continuación hace una larga lista, para señalar puesto por puesto quienes serán considerados como tal, sin embargo esta larga y exhaustiva lista debería modificarse para establecer la calidad o características del empleado de confianza, toda vez que resulta poco práctico y hasta absurdo realizar tan larga lista para más tarde ser totalmente eliminados de cualquier derecho, dentro de esta Ley.

Pareciera que este artículo cumple con lo estipulado en el artículo 123 apartado B fracción XIV, al realizar la clasificación de los trabajadores de confianza, mencionando sin ningún orden una serie de puestos públicos de diferente responsabilidad, tratando de hacer una descripción exhaustiva sin conseguirlo.

Hay puestos o categorías, que siempre deben considerarse como de confianza debido a las funciones que realizan y a las características del mismo puesto; por ejemplo, no podemos concebir al puesto de un Oficial Mayor como de base, ya que debido a las características, funciones que desempeña y por su propia naturaleza requiere de la confianza del titular, por tanto siempre deberá de considerarse como de confianza sin embargo, y a pesar de ser de confianza deberá contar con los derechos mínimos con los que cuenta todo trabajador.

La amplitud de los cargos considerados como de confianza en este artículo provoca una confusión, por que en esta se desprenden funciones

¹⁰⁹ idem

de personal político, administrativo y jurídico de tal forma que son ubicados dentro de la clasificación de los principales puestos de cada dependencia administrativa, desde el Secretario de Estado, hasta el jefe de un departamento u oficina; también incluyen a los ayudantes personales y los secretarios particulares de esos funcionarios, así como el personal especializado. Por lo tanto, son colocados en un mismo nivel el Oficial Mayor de una dependencia y los miembros de la policía preventiva. Desprendiéndose tres categorías de servidores públicos: mandos superiores, mandos medios y los subordinados a los dos anteriores.

A diferencia de los trabajadores de confianza del apartado A, donde la "Ley Federal del Trabajo no da un concepto de los que debe de entenderse por trabajador de confianza, pero describe, algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuando está en presencia de una función de confianza"¹¹⁰ para éstos trabajadores, los de la ley burocrática, tampoco se da un concepto de éstos, pero se reproduce la larga lista de los puestos que son considerados de confianza; sin embargo consideramos que se debería de seguir el criterio de la Ley Federal del Trabajo donde se citan las funciones que se consideran poseen tal naturaleza, ya que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado "sólo se establece para los trabajadores del Poder Ejecutivo"¹¹¹.

Además de los trabajadores de confianza contemplados en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debemos considerar a aquellos trabajadores de confianza contemplados en los diversos ordenamientos que establecen esos cargos y que no están contemplados en el citado artículo, todo esto de acuerdo a lo señalado por el artículo 7º que establece:

¹¹⁰ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 sin apartados, ob. cit, p. 142.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 143.

“al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º la clasificación de base o confianza que les corresponda se determinara expresamente por la disposición legal que formalice su creación”.

3.3.1.3. Análisis Jurídico del artículo 8º.

Artículo 8º. “Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere en artículo 5º...”

Como ya mencionamos en el punto anterior resulta que después de determinar de manera detallada quienes son considerados como trabajadores de confianza, en este artículo son excluidos en su totalidad de esta Ley para solicitar cualquier derecho del que pudieran ser susceptibles a reclamar.

Podemos llamar a éste artículo el de las exclusiones, pues además de excluir a los trabajadores de confianza de este artículo excluye a 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, quedando todos fuera del alcance de ésta Ley.

De este modo, cualquier pretensión por parte de estos trabajadores para reclamar o hacer valer sus derechos como cualquier otro trabajador quedan eliminados por el sólo hecho de estar incluidos dentro de este artículo, lo que resulta injusto porque a pesar de contar características diferentes al resto de los demás trabajadores (los de base), éstos deberían contar con los derechos mínimos y/o básicos que tiene todo trabajador y que en un pasado motivó el surgimiento de nuestro derecho laboral.

Ya que si bien es cierto que los trabajadores de confianza no pueden regularse de igual forma que los que no lo son, por las mismas características merecen el reconocimiento de derechos que han adquirido a través del tiempo como es el pago justo, exclusión del pago de horas extraordinarias, indemnización constitucional, etc. es decir las mejoras, beneficios y prestaciones que obtengan en sus luchas los trabajadores de base deberán hacerse extensiva a los de confianza. Ya que por su realidad de "trabajadores" y el hecho de que su actividad tenga conocimientos intelectuales no deben s.er motivo de discordia para ser merecedores de la protección legal.

Visto lo anterior, estimamos procedente la inconstitucionalidad de este artículo, por ser contrario a lo establecido por la fracción XIV del apartado B de nuestra carta magna al excluir totalmente a estos trabajadores de los beneficios que pudiera otorgar ésta, pero en especial en lo referente a la protección al salario.

Es así como podemos que este artículo es el origen de todos sus males y en él sólo se encuentran el estado de indefensión, pues al quedar fuera de la protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan abandonados por ésta, ya que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano creado para conocer los conflictos de los trabajadores al servicio del Estado sólo conocerá de las controversias derivadas de la relación de trabajo pero no de otros derechos, como la estabilidad en el empleo y por lo tanto la indemnización constitucional toda vez que estos trabajadores no se encuentran bajo el amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A este respecto cabe mencionar el siguiente criterio jurisprudencial emitido por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual a la letra dice:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al excluir a los trabajadores de confianza de la aplicación de la propia ley, no transgrede la garantía de estabilidad en el empleo consagrada en la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si bien es cierto que en las diversas fracciones que integran el apartado B de este precepto constitucional se establecen las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, a través de la ley reglamentaria correspondiente, así como los derechos que tienen, también lo es que tales derechos se prevén a favor de dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, y al señalar en su fracción XIV que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, está limitando los derechos laborales de este tipo de trabajadores, lo que implica que los derechos que otorgan las doce primeras fracciones del apartado B del mencionado precepto constitucional, serán aplicables a los trabajadores de base, ya que es en ellas donde se regulan los derechos de este tipo de trabajadores y no para los de confianza. Es decir, la calidad laboral de estos últimos, aun cuando se encuentra reconocida por la citada fracción XIV, al establecer que gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, porque se trata de un derecho que no puede ser restringido, sino que debe hacerse extensivo a las condiciones laborales de cualquier trabajador, según las cuales preste sus servicios, así como de los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, porque se trata de medidas de protección de carácter general, los excluye de los derechos colectivos que consagra la propia Ley Fundamental y, en cuanto a la relación de trabajo individual, de las normas que protegen al trabajador de base en la estabilidad en el empleo, por lo que el derecho a solicitar la reinstalación ante un despido injustificado, corresponde únicamente a los trabajadores de base y no a los de confianza, pues a éstos ese derecho no les fue reconocido por el Constituyente, de manera que el hecho de que la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, no haga referencia expresa de su aplicación a trabajadores de base, ni excluya a los de confianza, no significa que los derechos en ella previstos sean atribuibles a estos últimos, ya que basta considerar lo dispuesto en la fracción XIV del mencionado apartado para determinar que por exclusión de esta fracción quedan al margen del derecho que otorga la fracción IX.

Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Febrero de 2003, Tesis: 1a. VI/2003, Página: 217. Amparo directo en

revisión 1399/2002. Horacio Mitre Montero. 30 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Sobre el mismo tema la Corte señala;

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, ÚNICAMENTE GOZAN DE LAS NORMAS PROTECTORAS DEL SALARIO Y DE LOS BENEFICIOS DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL NO ASÍ DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL TRABAJO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). De acuerdo con el artículo 116, fracción v de la constitución general de la república, las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas al efecto por la legislatura local correspondiente, con base en lo previsto por el artículo 123 de la propia constitución; y este último precepto tratándose de trabajadores de confianza al servicio del estado, estatuye que gozaran de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, estableciéndose con ello una clara distinción entre las prerrogativas otorgadas a los trabajadores de base y supernumerarios y a los de confianza; por ello, resulta evidente que aun cuando el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes del estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados de carácter estatal, no contiene ninguna disposición en el sentido de que los derechos de los empleados de confianza se limitan a las normas protectoras del salario y a los beneficios que derivan del régimen de seguridad social; esta circunstancia emana precisamente de los preceptos constitucionales citados, que desde luego no deben ser contrariados por las legislaturas locales al expedir las leyes respectivas. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 134/94. JOSÉ ANTONIO LIRA LEÓN. 23 DE SEPTIEMBRE DE 1994. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: RAÚL SOLÍS. SECRETARIO: JOEL ALFONSO SIERRA PALACIOS. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, OCTAVA ÉPOCA, TOMO XV, ENERO DE 1995, P. 319.

Es por ello, que debido, a la situación que presentan estos los trabajadores, algunos autores han contemplado la necesidad de reglamentar su situación jurídica, y algunos tratadistas señalan que se debería de crear un capítulo especial para estos trabajadores, o bien, un Estatuto especial; a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones y/o se les otorgue la posibilidad de reclamar mediante juicio justo, el pago de una indemnización cuando son despedidos de manera injustificada.

3.3.2 Derechos del trabajador de confianza al servicio del Estado

Todo individuo o sujeto tiene de acuerdo normas jurídicas derechos y obligaciones por lo tanto todo trabajador y/o patrón dentro de una relación jurídica tiene derechos y obligaciones sin embargo los trabajadores de confianza al servicio del Estado parecen no cumplir con este silogismo por lo tanto no cuentan con derechos que los amparen.

Como ya se ha mencionado, los trabajadores de confianza se encuentran en total estado de indefensión frente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 8º en el que se señala de manera clara su salida de esta misma ley, sin embargo para analizar los derechos de estos trabajadores nos remitiremos a lo que apunta el apartado B del artículo 123 y en especial a la fracción XIV del apartado en comento, donde observamos claramente sus únicos derechos consagrados.

De este modo, los únicos derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado de acuerdo a esta fracción serán : "...las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad Social", mismos que a continuación analizaremos.

3.3.2.1. Salario

El salario es uno de los dos únicos derechos con los que cuentan estos trabajadores de acuerdo a lo que establece la fracción XIV del apartado B, del artículo 123 constitucional.

Toda vez que de acuerdo al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza son excluidos por completo de ésta, pareciera que sólo les son aplicables las reglas establecidas en el apartado B, del artículo 123 constitucional y no

habiendo razón jurídica fundada para que no les sean aplicables, a continuación se analizarán las fracciones del apartado B que les pueden ser aplicables al salario:

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

Como uno de los derechos aplicables a los trabajadores de confianza, consideramos que esta fracción les resulta aplicable; y en relación a lo estipulado por el artículo 5º Constitucional, que señala "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución", se cumple con una de las garantía que otorga nuestro máximo precepto jurídico.

Fracción V. "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo".

Si bien es cierto que esta fracción suena lógica y justa, también lo es que ésta muchas veces no puede llevarse a cabo en las Instituciones de Administración pública y/o a empleados del Estado toda vez que el presupuesto que se asigna a cada Secretaria de Estado, dependencia o departamento no es el mismo, por tanto dos personas que tengan el mismo puesto de confianza o realicen las mismas actividades y responsabilidades en diferente Secretaria de Estado, pueden cobrar salario diferente por la situación ya mencionada.

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

Dado que, como ya vimos los trabajadores de confianza gozan de la protección al salario esta fracción les es aplicable en su totalidad, esto lo

podemos fundamentar en lo que señala la Corte de acuerdo a la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

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

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Parte : Tomo V, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación . Tesis: 567. Página: 374.

De este modo, concluimos que aunque ciertamente los trabajadores de confianza sólo gozan de la protección al salario por nuestra carta magna, y no así, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la primera cumple con tal objetivo, toda vez que le es aplicable la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional.

3.3.2.2. Seguridad Social

El segundo de los derechos con los que cuentan los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es el de la Seguridad social, de acuerdo a lo estipulado en la fracción XIV, del apartado del artículo 123 constitucional que señala "... las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Siguiendo la metodología señalada en el punto anterior; el apartado B de nuestra Constitución señala en su fracción XI. "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas...;"

De este modo todos y cada uno de los puntos señalados en esta fracción les son aplicables a los trabajadores de confianza y por tanto no se les puede negar el disfrute de estas garantías de seguridad social consagradas en esta fracción.

La institución creada por el Estado para garantizar la seguridad social a sus trabajadores es el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, mejor conocido como I.S.S.T.E..

CAPITULO 4

INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En capítulos anteriores estudiamos que la situación laboral de los trabajadores de confianza dentro nuestra legislación es inferior al resto de los trabajadores y que la situación jurídica de los trabajadores de confianza burócratas es todavía más apremiante pues sólo cuentan con los "derechos" otorgados en la fracción XIV Apartado B, del artículo 123 de nuestra Carta Magna, siendo éstos sólo la protección al salario y la seguridad social; por ende, urge una adecuada regulación jurídica de su situación frente a la ley, para una mejor defensa de sus derechos como lo haría cualquier trabajador; visto lo anterior, en el presente capítulo realizaremos un análisis de los medios de defensa para la protección de sus derechos; así como una propuesta para la protección y defensa de estos trabajadores en caso de despido injustificado como lo puede ser la indemnización constitucional, toda vez que es un derecho con el que deberían contar estos trabajadores, por el sólo hecho de ser trabajadores al servicio del Estado y haber prestado sus servicios al gobierno.

El trabajador de confianza desde su reconocimiento en la ley ha tenido tratamiento especial, sin embargo consideramos que por el simple hecho de ser trabajadores no deberían de contar con distinción alguna, salvo las que el desempeño de sus funciones requiera, pero en materia de los derechos adquiridos, deberán ser dignos de los derechos mínimos con los que cuentan el común de los trabajadores, como puede ser la indemnización constitucional en caso de un despido injustificado; derecho que se apelara a través del presente capítulo.

4.1 Estabilidad en el empleo

A lo largo de nuestro estudio, hemos visto que el principal argumento para no otorgar protección alguna a los trabajadores de confianza al servicio del Estado es que no cuentan con estabilidad en el empleo, sin embargo, en este caso no es nuestra labor, ni nuestra intención abogar por este derecho; tan sólo es nuestra intención dar un paliativo a esta clase de trabajadores que ante un despido injustificado en la actualidad no cuentan ningún recurso para revertir esa situación y por tanto no cuentan con un apoyo jurídico y menos económico que la misma ley otorga a cualquier otra clase de trabajador en caso de unirse a las largas filas del desempleo.

Pues como sabemos, el trabajo como fuente de ingresos y por lo tanto como medio de subsistencia ha tratado de ser conservado por los trabajadores y por el Estado a través de la continuidad de las relaciones laborales o de la permanencia en el empleo por medio de medidas legislativas que eviten el abuso patronal y que tenga por objeto privar al asalariado de su fuente de ingresos, que es lo que denominamos estabilidad en el empleo.

Por lo tanto, la estabilidad en el empleo o estabilidad laboral como lo llaman algunos juristas es un conjunto de teorías y conceptos que justifican la permanencia en del trabajador en su fuente de trabajo y se ha considerado como "un valor inherente a la conformación de la relación trabajador-empleado"¹¹² además de ser uno de los mayores logros laborales plasmados en la Constitución. Acosta Romero dice: "... el problema de la estabilidad es un hecho social, puesto que a la sociedad en su conjunto incumbe el hecho de que todo individuo goce de una

¹¹² REYNOSO CASTILLO, Carlos. Permanencia de las Relaciones de Trabajo, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1997, p. 205.

actividad productiva que le permita satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia y desarrollar su personalidad"¹¹³

Sin embargo este derecho que se encuentra garantizado a todo trabajador a través del artículo 123 constitucional, no es una garantía para los trabajadores de confianza al servicio del Estado quienes a pesar de contar con el reconocimiento constitucional (reconocimiento que no tienen los trabajadores de confianza del Apartado A) no cuenta con el derecho a la estabilidad laboral ya la fracción XIV del apartado B, del 123 Constitucional sólo otorga la protección al salario y seguridad social.

Es así como, los trabajadores de confianza al servicio del Estado "no tienen estabilidad en el empleo, lo que implica que pueden ser despedidos injustificadamente como año con año se ha hecho en la mayoría de las dependencias de la administración pública, ya que ello los deja en franco estado de indefensión lo que vulnera el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todas aquellas personas que estén en territorio mexicano tendrán garantías individuales , hecho que además olvida el artículo 8º de la ley burocrática".¹¹⁴

Por desgracia, la jurisprudencia tampoco otorgan la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza en caso de despidos injustificados ya que, el Poder Judicial Federal estableció en la octava época, que no procede demandar la reinstalación o la indemnización constitucional ya que consideró que se desprenden de la estabilidad en el empleo.¹¹⁵ (Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte: XIII-Abril Tesis: Página: 457. Rubro TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE

¹¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, ob.cit., p. 381

¹¹⁴ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Ob. cit. p. 48

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 50.

CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.)

Es importante, tener presente que con apoyo en el inciso B de la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuando un trabajador de base asuma un cargo de confianza, conservará los derechos emanados del primer cargo, caso único en el que hablaríamos de "estabilidad en el empleo" (Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte: XIII-Abril Tesis: Página: 458. Rubro TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO, CONSERVAN ESE CARACTER AUNQUE LLEGUEN A OCUPAR UN CARGO DE CONFIANZA.)

También fundamenta lo expuesto el artículo 5º transitorio de la LFTSE que menciona:

Art. 5º Transitorio.- Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base, pase o haya pasado con licencia o sin ella, a un cargo de confianza, caso a que se refieren los artículos 5o. Y 65, al causar baja en la plaza de confianza, tendrá derecho a regresar a su plaza de base original. También tendrá derecho a que, para efectos de antigüedad en su base, se le compute todo el tiempo que haya desempeñado el puesto de confianza.

Así tenemos que, entre los trabajadores de confianza se hace una distinción en dos grupos: plazas de confianza A, que no tienen estabilidad y que corresponden en sentido estricto al artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mientras que los trabajadores de confianza B son trabajadores de base promocionados, que no pierden su condición.

La estabilidad laboral es garantizada a los trabajadores convencionales a través de la reinstalación o la indemnización constitucional de acuerdo a

lo establecido por el artículo 123 fracción XXII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se otorgó a los trabajadores asalariados un régimen de "estabilidad absoluta". Sin embargo los empleados públicos de confianza tienen una situación diferente de acuerdo a lo ya expuesto.

Cierto es que, como menciona la doctrina y jurisprudencia la indemnización se desprende de la Estabilidad en el empleo, sin embargo para este caso el trabajador de confianza no busca dicha estabilidad, sino simplemente no irse con las manos vacías después de haber prestado sus servicios al Estado; claro es también que no todo trabajadores de confianza al servicio del Estado podrá solicitar dicha prerrogativa, porque sería absurdo pagar una indemnización a un Secretario de Estado o al Oficial Mayor de una dependencia, es decir de los funcionarios nombrados directamente por el Presidente de la República, este pago se argumenta para aquellos empleados de confianza (no altos funcionarios) que han tenido una larga y verdadera trayectoria laboral en el puesto de confianza desempeñado. Esto es porque comprendemos que el presupuesto para cumplir con estos pagos cada fin de sexenio se incrementaría gravosamente y al fin de cuentas los ciudadanos terminaríamos pagando los despidos masivos que cada fin de sexenio realiza el Estado.

En conclusión los trabajadores de confianza al servicio del Estado no encuentran garantizado este derecho en caso de despido injustificado por así señalarlo la fracción XIV del artículo 123, apartado B de nuestra Carta Magna.

4.2. Protección legal del trabajador de confianza al servicio del Estado

Como bien sabemos, la protección de los derechos de todo ciudadano se encuentra en manos del Estado a través de los diversos órganos jurisdiccionales que se encargarán del debido cumplimiento de la ley, por

lo tanto la protección de todo derecho se hará valer por los procedimientos que se deberán seguir de acuerdo a la ley ante las autoridades jurisdiccionales destinadas para tal fin.

Es así como la protección y defensa de los derechos de los trabajadores se encuentran consagrados en las leyes adjetivas, es decir, son aquellos procedimientos o medios que hacen efectivos el cumplimiento de sus derechos, de este modo las controversias surgidas entre los trabajadores al servicio del Estado y éste se resolverán haciendo uso del derecho procesal burocrático.

Como señala Canton Moller; el objetivo principal del Derecho es la necesidad social de regularizar los conflictos de intereses entre particulares, solucionándolos en forma pacífica y justa. Así pues, la principal finalidad del Derecho Procesal se encuentra en la necesidad de aplicar y realizar la Ley sustantiva sujetando su actividad a normas comunes para la impartición de justicia.¹¹⁶

El Derecho Procesal Burocrático encuentra su fundamento en el apartado B del artículo 123 constitucional en la fracción IX cuando señala: "... los trabajadores podrán optar por la reinstalación en el trabajo o el pago de la indemnización "Previo procedimiento legal..." Y la fracción XII dice: "los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria...". De esta forma, se crea por una parte el procedimiento laboral burocrático y la autoridad que resolverá los conflictos en esta misma materia, que encontraran su funcionamiento en la Ley Reglamentaria al Apartado B del artículo 123 Constitucional, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

¹¹⁶ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático, segunda edición, Pac, México, 1985, p. 197.

Por lo tanto, podemos deducir que las partes que integran un proceso laboral burocrático son la actora o demandante, la demandada y el órgano jurisdiccional de conocimiento. La actora que puede ser un trabajador o el Patrón-Estado cuando busque rescindir la relación laboral; la demandada será el Patrón-Estado o el trabajador, según quien ejerza su derecho de acción; y, el órgano jurisdiccional será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.¹¹⁷

Sin embargo, para el caso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado esta protección legal es nula, toda vez que al querer hacer uso de este procedimiento o de cualquier cobijo legal la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye la protección en caso de despido injustificado, ya que los trabajadores de confianza al servicio del Estado sólo tendrán la protección al salario y los beneficios de la seguridad social; sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS.

La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de

¹¹⁷ BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, Porrúa, México, 2003, p. 62.

confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Parte: Tomo V, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 566 Página: 372

Séptima Epoca: Amparo directo 3208/65. Carlos Barrera Ruiz. 9 de mayo de 1966. Cinco votos. Amparo directo 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otro. 21 de febrero de 1979. Cinco votos. Amparo directo 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinoza. 26 de febrero de 1979. Cinco votos. Amparo directo 4893/78. Ismael Matus Martínez. 14 de marzo de 1979. Cinco votos. Amparo directo 6130/77. Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979. Unanimidad de cuatro votos. NOTA: Esta tesis fue reiterada por el Tribunal Pleno en las tesis jurisprudenciales 583, página 384 y 584, página 385, de esta primera parte del tomo en materia del trabajo del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995.

En relación al mismo tema, la corte resuelve una contradicción de tesis de la siguiente forma:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.

La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten, entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que

cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.

Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Parte: Tomo V, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 583, Página: 384

Octava Epoca: Varios 6/88. Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos. NOTA: Tesis P./J.9/90, Gaceta número 34, pág. 15; Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Primera Parte, pág. 91.

De este modo, si bien es cierto que para la defensa y protección del salario y/o de la seguridad social de estos trabajadores, estos trabajadores deberán someterse al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la solución de sus conflictos, de acuerdo a lo señalado por la fracción XII del apartado "B" del 123 constitucional, también lo es que ésta es la primera autoridad al deslindarse de otorgar cualquier protección legal a estos trabajadores, para reinstalar o para otorgar la indemnización constitucional en caso de un cese injustificado de acuerdo a lo señalado por el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado donde de manera arbitraria son excluidos de la aplicación de ésta ley; dejando de este modo, a los trabajadores de confianza al servicio del Estado sin una autoridad competente para conocer de sus conflictos en caso de que exista un despido injustificado.

Por lo tanto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado son los únicos trabajadores que no cuentan con una debida protección legal, toda vez que por mandato constitucional sólo se encuentran amparados bajo lo dispuesto por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional, y como menciona Néstor de Buen; "Esa es una de las disposiciones más vergonzantes de la Constitución ya que bajo la apariencia de la concesión de derechos en realidad se esconde la

eliminación de todos los demás. Y en particular, eso es lo grave, del derecho a la estabilidad en el empleo y, por supuesto, el de recibir indemnizaciones en caso de separación injustificada.”¹¹⁸

Así nos preguntamos, ¿qué sucede con estos trabajadores cuando son despedidos injustificadamente? o bien, ¿autoridad resuelva dicha injusticia?; la respuesta es simple, aunque aberrante, ya que éstos no pueden acudir ante ninguna autoridad para reclamar el debido cumplimiento de los derechos que les han sido violados como lo haría cualquier otra clase de trabajador.

Toda vez que acude al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje este resolverá que carecen de toda acción, ya que de acuerdo a lo señalado por el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado son excluidos de la aplicación de la esta ley.

Esto sólo nos revela que el sistema político llámese Estado o gobierno, Patrón-Estado como lo hemos venido llamando trata a sus propios trabajadores de manera diferente a la que regula las relaciones privadas de trabajo. Por que si bien es cierto que en el apartado “A” del artículo 123 los trabajadores de confianza tienen limitaciones importantes, lo fundamental es que en caso de despido injustificado tienen derecho, por lo menos, a una indemnización; sin embargo tratándose de trabajadores al servicio del Estado, el despido es libre y sin responsabilidad económica de ninguna clase.¹¹⁹

Por lo tanto, podemos señalar que como medio de defensa o como protección legal no es otra cosa más que una burla jurídica, ya que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación admite que los

¹¹⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del trabajador de confianza, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2000. p.65, 66.

trabajadores de confianza al servicio del Estado no podrán acudir a reclamar la indemnización constitucional ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por no contar con la estabilidad en el empleo, pero en este caso el trabajador de confianza burócrata no reclama una reinstalación que garantice y cumpla el principio de estabilidad en el empleo, por el contrario sólo reclamaría el pago de indemnización por el tiempo que prestó sus servicios al gobierno y de este modo poder sobrellevar lo que implica la pérdida de ingresos. Sin embargo, con esto se violan los derechos consagrados en la Constitución es decir, se violan las garantías constitucionales contempladas en los artículos 1º, 5º, 14, 16 y 17 de nuestra máxima jurídica.

Se propone que la protección legal trabajador de confianza quede verdaderamente en manos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir no sólo formalmente sino también materialmente, toda vez que éste es el órgano encargado de resolver los conflictos individuales, colectivos e intersindicales (fracción XII Apartado B, 123 Constitucional) de los trabajadores al servicio del Estado y el Patrón-Estado; a pesar de que la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta a esta autoridad para deslindarse de esta responsabilidad a través del artículo 8º del propio órgano (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Ya que si nos apegamos a la fracción XII del apartado B, 123 Constitucional y la hacemos realmente efectiva como base constitucional del derecho burocrático puesto que la Constitución esta sobre la ley, de este modo haremos que este órgano jurisdiccional de verdad vele por el derecho que consagra a estos trabajadores.

De esta forma, una vez que Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente y no deseche la demanda por carecer de acción, funcionará materialmente como órgano jurisdiccional ante el cual los

¹¹⁹ Idem

trabajadores de confianza al servicio del Estado puedan hacer efectiva la defensa y protección de sus derechos como lo hace cualquier otro trabajador.

4.3 Juicio de Amparo

Sin embargo, y a pesar de lo visto en el punto anterior, podemos señalar que de los medios de defensa con los que cuentan los trabajadores al servicio del Estado de acuerdo a lo señalado por la fracción XII, del apartado B del artículo 123 constitucional, solo pueden acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate de conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Como ya hemos visto, estos medios de defensa para los trabajadores al servicio del Estado resultan ser toda una falacia, puesto que estas autoridades sin mayor argumento pueden declararse incompetentes o bien su resolución no produce efectos jurídicos a favor de estos trabajadores, toda vez que arguyen que éstos no están protegidos por lo señalado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de acuerdo a lo señalado por el artículo 8º de ésta misma.

De este modo, estos trabajadores quedan abandonados de la protección de la ley, puesto que en caso de despido injustificado, deberán combatir dicho cese (acto de autoridad) mediante juicio de amparo (indirecto), puesto que sólo gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social, que le otorga la Constitución. Sin embargo, este amparo la Corte también lo ha rechazado toda vez que señala que este tipo de actos del Estado no son actos de autoridad, pues en dicho caso el Estado actúa como patrón y no como autoridad; por lo tanto deberá resolver el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y éste a su vez alegará que sólo conocerá de las controversias derivadas de la relación de trabajo pero no de la estabilidad en el empleo porque estos

trabajadores no se encuentran bajo el amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sólo gozan de las garantías otorgadas por la fracción XIV del artículo 123, apartado B de nuestra Carta Magna.

Por lo que, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que en el caso de despido injustificado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no procede juicio de garantías, como se desprende de la siguiente jurisprudencia por contradicción de tesis:

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

el mencionado Tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Parte: Tomo V, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 584. Página: 385 Octava Época: Varios 6/88. Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos. NOTA: Tesis P./J.10/90, Gaceta número 34, pág. 16; Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Primera Parte, pág. 92.

También sirve de apoyo, lo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial que a la letra dice:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS. *La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las*

personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Parte: Tomo V, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación .Tesis: 566. Página: 372. Séptima Época: Amparo directo 3208/65

Como podemos observar de lo expuesto sobre la indemnización a los trabajadores de confianza al servicio del Estado éstos están imposibilitados de reclamar cualquier derecho ante las autoridades, puesto que su situación jurídica dentro de la Ley burocrática, así como constitucional, resulta bastante limitada y raquítica; por lo que urge una regulación adecuada para estos trabajadores, que a lo largo de toda su historia han visto mermados los derechos mínimos con los que deberían de contar, y de esta forma puedan reclamar sus derechos ante un

despido injustificado y exigir una indemnización para resarcir el daño que pueda causar el cese laboral.

Por que si bien es cierto que esta clase de trabajadores cuentan con ciertas prerrogativas laborales frente al resto de los trabajadores como lo puede ser un mayor ingreso salarial esta situación no debe ser pretexto para una violación sistemática de sus derechos, toda vez que estos no pueden no cuentan con el apoyo normativo y jurisdiccional para reclamar sus derechos.

4.4 Indemnización Constitucional

Al inicio de este estudio mencionamos que entendemos por indemnización constitucional, en este momento cabría recordarlo, pero de una manera más amplia, toda vez que en este capítulo abordaremos la propuesta como tal para los trabajadores de confianza.

Siguiendo esta temática, diremos que la indemnización constitucional, es uno de los derecho más importantes con los que gozan los trabajadores en nuestro país, pues si bien es cierto que estos a lo largo de su historia laboral han sido sujetos de diversos atropellos laborales también es cierto que, su lucha a traído diversos frutos como en su caso lo es la seguridad a permanecer en el empleo, derecho que se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna en su fracción XXII; donde se señal que el patrón no podrá despedir sin causa justificada al trabajador, y estará obligado a elección del trabajadores a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario; a esta indemnización es a lo que comúnmente denominamos Indemnización constitucional.

Respecto al tema que nos ocupa, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es importante señalar que si bien es cierto que, nuestra máxima ley indica que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad

social (fr. XII, apartado B,123 Constitucional), jamás dice que SOLO disfrutarán... y gozarán..., dejando una imprecisión, pues en la práctica, que es como se han basado los tribunales federales de justicia para dejar fuera la protección al trabajador de confianza en la estabilidad en el empleo, dejándolo sin trabajo y en estado de indefensión. Respecto a la fracción IX.- Cuando habla de los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley jamás hace alusión a un tipo de trabajador en especial, dice los TRABAJADORES (TODOS LOS TRABAJADORES, LOS DE CONFIANZA Y LOS DE BASE).¹²⁰

Sin embargo, a pesar de este pequeño oasis en el desierto jurídico en el que se encuentran estos trabajadores, la ley y la Corte a través de las jurisprudencias que han emitido no le otorgan derecho alguno de defensa y/o protección legal en caso de una separación laboral injustificada, como lo observamos en el siguiente criterio de la Corte:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.

De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, Apartado "B", fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Parte : Tomo V, Parte SCJN

¹²⁰ *Mexicano: ésta es tu CONSTITUCIÓN*, comentado por Emilio O. Rabasa, octava edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p. 328

Tesis: 580

Página: 382

Octava Época: Contradicción de tesis 29/92. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito. 19 de abril de 1993. Cinco votos. NOTA: Tesis 4a./J.22/93, Gaceta número 65, pág. 20; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI-Mayo, pág. 189

Si bien es cierto que los trabajadores de confianza al servicio del Estado cuentan con algunas ventajas frente a los trabajadores de base al servicio del Estado que para el caso sólo podrían observarse las económicas, no cuentan con ninguna ventaja jurídica, sino todo lo contrario sin embargo, esto no implica que abogemos por una permanencia vitalicia en el empleo, sólo abogamos por esa garantía legal que ante un despido justificado o la ruptura de una relación laboral no prevista por la ley. Para que de este modo el trabajador afectado pueda tener derecho a una indemnización que le ayude a enfrentar los problemas derivados de la pérdida de empleo, como lo pueden hacer el común de los trabajadores, es decir los que regula el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si los derechos de la indemnización constitucional y la reinstalación del trabajador, en caso de despido injustificado derivan del derecho a la estabilidad en el empleo; para el caso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado no defendemos una la estabilidad en el empleo permanente y vitalicia de estos trabajadores en sus puestos, es decir una monopolización de estos puestos en los que nadie pueda acceder, sino que intercedemos por la necesidad de que los verdaderos conocedores y el buen desempeño de estos puestos en la administración pública este realmente en manos de aquellos trabajadores que aporten un mejor funcionamiento de la burocracia en México.

Por que si bien es cierto que dentro de la burocracia mexicana hay puesto de confianza que de acuerdo a las características propias no podrán gozar

de estos privilegios (como aquellos que sólo permanecen un periodo determinado *vgr.* Los Secretarios de Estado, o aquellos nombrados por el Ejecutivo Federal), por que hemos distinguido categorías dentro de los mismos puestos de confianza, solo gozarán de estas prerrogativas aquellos que acrediten un servicio civil de carrera impecable y una antigüedad en el puesto que nos garantice la calidad que buscamos dentro de la administración pública, es decir, no dejemos ir de las filas a aquellas personas que realizan con honestidad y certeza las funciones de confianza de nuestra burocracia.

Para lograr esto es que vemos la necesidad urgente de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, gocen de aquellos privilegios con los que gozan los demás trabajadores; es por ello que en caso de un despido infundado este trabajador pueda contar con la confianza de que acudiré para su defensa ante el órgano jurisdiccional que vele por la justicia de acuerdo a la ley.

En busca de esta justicia es que el derecho como ciencia jurídica cuenta con principios o fines básicos, es decir, con aquellos pilares que sostienen todo aquello que le ha de dar cuerpo a nuestra ciencia jurídica como son las normas, leyes, reglamentos, instituciones, en las que se han de fundamentar. En otras palabras, los fines del derecho surgen de la necesidad de los individuos que componen la sociedad, son aquellos que dan idea de directriz a la sociedad, es el estudio de valores dentro del Derecho.

Estos fines o valores que persigue el derecho son; justicia, igualdad y bien común; sin embargo cuando hablamos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado no se cumplen ninguno de éstos, por tal motivo es que hemos insistido en la necesidad urgente de velar por la protección de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que no sólo se violan las garantías que otorga nuestra Constitución a todo trabajador, sino que se transgreden los fines propios del Derecho que le

dan base y sustento como ciencia social y como pilar protector de los derechos.

Por lo tanto para una mejor regulación de estos trabajadores y a fin de no vulnerar y cumplir realmente con los fines del derecho, así como guardar con las garantías que otorga la Constitución a estos trabajadores se realizan las siguientes propuestas:

1. Una reforma integral, que contemple todos los niveles normativos, para que con esto se logre una verdadera protección de los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado; por tanto se reformaría la fracción XIV de nuestra Carta Magna, a fin de que se otorguen realmente prerrogativas a estos trabajadores y no sólo la protección al salario y la seguridad social, por que si bien son derechos fundamentales, hay mucho más derechos que amparar, como la indemnización constitucional en caso de un despido injustificado.

2. La creación de un capítulo dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que realmente se regule a estos trabajadores, se regule la relación laboral que guarda con el Estado como patrón, donde se fijen los derechos y obligaciones de ambos, y se garantice la estabilidad en el empleo a través de una indemnización constitucional en caso de un despido injustificado; donde se garantice que los beneficios que adquieran los trabajadores de base se hagan extensivos a los de confianza.

Señalando o jerarquizando a esta clase de trabajadores a fin de que los denominados altos funcionarios no exijan dicho derecho toda vez que su nombramiento o remoción queda a cargo del Ejecutivo Federal de acuerdo a lo señalado en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por tanto el ejercicio de sus funciones quedará a cargo del presidente de la República Mexicana.

3. Reformar el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de lograr una mejor clasificación de estos trabajadores, pues como ya hemos señalado no todo trabajador de confianza será acreditado para exigir la indemnización constitucional en caso de despido injustificado, debido a las mismas exigencias presupuestales y a que el Estado tiene que jerarquizar sus puestos para lograr un mejor desempeño de su función pública, sin embargo es también necesario la creación de un concepto general de trabajadores de confianza al servicio del Estado con el objetivo de evitar confusiones y/o contradicciones sobre el termino para estos empleados.

4. Creación de verdaderos mecanismos de defensa a estos trabajadores, es decir, que dentro del capitulo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado se incluyan aquellos artículos que velen por el debido cumplimiento de los derechos de estos trabajadores, logrando de este modo garantizar los procedimientos para la defensa de los derechos que se les otorguen a estos trabajadores.

5. La creación de una verdadera autoridad jurisdiccional que se haga responsable del debido cumplimiento de los derechos otorgados a estos trabajadores, así como de todas las controversias que pudieran surgir de la relación laboral con el Estado, y todos los asuntos relacionados con los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Que para los efectos de este caso tendría que ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como autoridad es quien conoce de los asuntos relacionados con los trabajadores burócratas.

6. Reformar el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde se excluye de la aplicación de la ley, a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, para que les sea aplicable esta ley y no sean excluidos de la misma; y para que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pueda conocer de los asuntos relacionados con estos trabajadores; así como una modificación a los

criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la tesis jurisprudencial 1/96, donde se señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no podrá conocer de los asuntos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El trabajador de confianza al servicio del Estado es aquella persona que se encuentra contemplada en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en el que se delimita a los trabajadores de confianza al servicio del Estado principalmente en base a dos criterios: al nivel jerárquico y a la naturaleza del trabajo; prestan un trabajo subordinado con características de fidelidad, lealtad y seguridad, que le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

De acuerdo a la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional los trabajadores de confianza al servicio del Estado sólo cuentan con la protección al salario y la seguridad social; no pueden gozar de los demás derechos que consagrados en el apartado B del artículo 123 Constitucional, toda vez que la ley reglamentaria los excluye; por lo tanto no cuentan con estabilidad en el empleo.

SEGUNDA. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano jurisdiccional de conocimiento encargado de resolver los conflictos los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, de los trabajadores al servicio del Estado; de acuerdo a la fracción XII del apartado B del 123 constitucional. Sin embargo, para el caso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado esta protección legal es nula, toda vez que al querer hacer uso de este procedimiento o de cualquier cobijo legal la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye de la protección, de acuerdo a lo señalado por la misma ley en su artículo 8º.

TERCERA. La estabilidad laboral es una institución jurídica en la que se contempla la obligación patronal de realizar un pago extraordinario en caso

de que exista despido injustificado, que es lo que se ha denominado como indemnización; contemplada en nuestra carta magna como uno de los primeros y principales derechos con los que cuentan los trabajadores, de ahí la calificación de indemnización constitucional.

Para los Trabajadores de base al servicio del Estado el nombramiento es lo que le dará la estabilidad laboral. La estabilidad en el empleo en materia burocrática se le denomina inamovilidad.

CUARTA. La indemnización laboral es uno de los derechos de los trabajadores más importantes y de mayor logro social; consagrada en el artículo 123 fracción XXII, de nuestra carta magna de 1917, quedando como una garantía del trabajador el pago extraordinario de una indemnización en caso de un despido injustificado, ya que responde al principio de estabilidad y permanencia en el empleo. Y donde el patrón no podrá despedir sin causa justificada al trabajador, y estará obligado a elección del trabajador a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario; a esta indemnización es a lo que comúnmente denominamos Indemnización constitucional.

QUINTA. Los trabajadores de confianza al servicio del Estado “no tienen estabilidad en el empleo”, lo que implica que pueden ser despedidos injustificadamente dejándolos en estado de indefensión y vulnerando el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todas aquellas personas que estén en territorio mexicano tendrán garantías individuales, violando con esto su garantía de legalidad, audiencia e igualdad.

Por que, si bien es cierto que el derecho persigue fines o valores como son; la justicia, igualdad y bien común; cuando hablamos de los trabajadores de

confianza al servicio del Estado su situación jurídica es muy deficiente, ya que quebrantan los fines del derecho, por tanto se propone una reforma integral en donde se contemplen todos los niveles normativos, en la que no sólo se vele por una mejor regulación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sino además se cumplan con los fines que le dan vida y sustento al derecho, es decir, se cumplan con los principios para los cuales se ha creado el Derecho.

SEXTA. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deberá crear mecanismos en el que se regule a estos trabajadores, la relación laboral que guarda con el Estado como patrón, se fijen los derechos y obligaciones de ambos, se garantice la indemnización constitucional en caso de un despido injustificado y vigile que los beneficios que adquieran los trabajadores de base se hagan extensivos a los de confianza.

SÉPTIMA. Es necesaria la reforma al artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para dar un concepto general de trabajador de confianza al servicio del Estado y tener una mejor clasificación de estos trabajadores, por lo tanto deberán precisarse las actividades de confianza a fin de que se logre una mejor comprensión de estos puestos, ya que no todo trabajador de confianza será acreditado para exigir la indemnización constitucional en caso de despido injustificado.

OCTAVA. La Creación de verdaderos mecanismos de defensa a estos trabajadores, para que se vele por el debido cumplimiento de los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, logrando de este modo garantizar los procedimientos para la defensa de los derechos que se les otorguen a estos trabajadores.

En la que la autoridad jurisdiccional se haga responsable del debido cumplimiento de los derechos que les sean otorgados, así como de la resolución de todas las controversias que pudieran surgir de la relación laboral con el Estado, es decir que este órgano jurisdiccional, conozca de los asuntos relacionados con los trabajadores de confianza burócratas, para que en el caso de un despido injustificado se siga un procedimiento legal en el que se respeten las garantías constitucionales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, para lo cual se requiere la reforma al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que no se excluya de la aplicación de la ley, a los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático, Porrúa México, 1987.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, Porrúa, México, 2003.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa, vigésima octava edición, México, 1996.
- BRICEÑO RUÍZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, Harla, México, 1985.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático, segunda edición, Pac, México, 1985.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho individual del trabajo burocrático, Cárdenas, México, 2002.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. El nuevo derecho del trabajo mexicano, Trillas, México, 2000.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los trabajadores de con...fianza, Trillas, México, 1993.
- CHARIS GÓMEZ, Roberto. Reflexiones jurídico laborales, Porrúa, México 2000.
- DAVALOS, José. Derecho del trabajo, T. I, segunda edición, Porrúa, México, 1998.
- DAVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 sin apartados, tercera edición, Porrúa, México 2000.
- DAVALOS, José. Cuestiones laborales en homenaje al maestro Mozart Víctor Russomano, UNAM, México, 1988.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Compilación de Normas Laborales (comentada), T. I., Porrúa, México, 2002.

- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del trabajo, T. I, segunda edición, Porrúa, México, 2000.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del trabajador de confianza, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2000.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo derecho mexicano del trabajo, T I. Porrúa, México, 1999.
- DUHALTH KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica, INAP, México, 1977.
- FLORIS MARGADANT S., Guillermo, Introducción a la historia del Derecho Mexicano, décimo segunda edición, Esfinge, México, 1995.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del trabajo, Porrúa, México, 1998.
- MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. La estabilidad en el empleo, Trillas, México, 1987.
- MELENDEZ GEORGE, León M. La unificación del sistema de justicia laboral, Porrúa, México, 2000.
- MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático, segunda edición, editorial Pac, México, 1992.
- MORALES PAULIN, Carlos M. Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.
- OLVERA QUINTERO, Jorge. Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, México, 2001.
- PATIÑO CAMARENA, Javier E. Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Oxford, México, 2000.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1999.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos. Permanencia de las Relaciones de Trabajo, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1997.
- RUSSOMANO MOZART, Víctor. La estabilidad del trabajador en la empresa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

- TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, Derecho procesal del trabajo, México, 1997.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho administrativo del trabajo, T. I y II, segunda edición, México, 1979.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1977.

HEMEROGRAFÍA

- OJEDA PAULLADA, Pedro. "Tendencias actuales del derecho burocrático". Alegatos, Num. 43, México, septiembre/diciembre de 1999, pp. 613-622.
- HORI ROBAINA, Guillermo. "Trabajadores de confianza". Respuesta, Año 2, Num. 10, México, Mayo 1997, pp. 14-17.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000.
- Mexicano: ésta es tu CONSTITUCIÓN, comentada por Emilio O. Rabasa, octava edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto Trueba Urbina y otro, septuagésima séptima edición, Porrúa, México, 1996.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ediciones Andrade, México, 2003.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima primera edición, Tomo II, España, 1999.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2001.
- LASTRA LASTRA, José Manuel. Diccionario del Derecho del Trabajo, Porrúa, UNAM, México, 2001.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático, (Diccionarios Jurídicos temáticos), Vol. 5, segunda Edición, Oxford University Press, México, 2000.