



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

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

**EL TRATO MARGINAL QUE RECIBEN
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

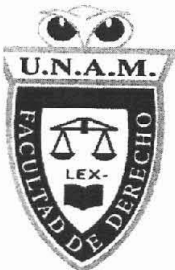
P R E S E N T A:

JULIO CUAUHTEMOC APLITEC POMPA

ASESORA: LIC. LETICIA DOMINGUEZ SUBIAS

CIUDAD UNIVERSITARIA.

2005



m348144



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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.


PRESENTE

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: JULIO CUAUTHEMOC ATLITEC POMPA, con número de cuenta 90049060, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "EL TRATO MARGINAL QUE RECIBEN LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO", bajo la dirección de la Lic. LETICIA DOMÍNGUEZ SUBIAS, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. LILIA GARCÍA MORALES, en el oficio con fecha 5 de julio de 2005., 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 del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA Y POR MI ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. a 08 de Agosto 2005.


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
LIC. PORFIRIO MARQUEZ GUERRERO
Director del Seminario
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El alumno 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 quien debo el esfuerzo y agradecimiento
invaluable de mis logros, mi Abuela
Amparo Muñoz Barcena, por que sé
que lo que se ama nunca muere.

A mi Padre y Abuelo, que con su ejemplo
y compañía me enseñó que el hombre de valor
nunca se sienta a llorar por una equivocación,
mejor busca serenamente como corregirlo.

A esa gran señora que da todo
sin recibir nada a cambio, que lucha
sola Incansablemente por el
bienestar de sus hijos.
"Mi Madre".

A mis hermanos Carlos, Agustín, Lidia y Lucy,
por su apoyo, comprensión y el cariño que les tengo.

A LuzMa y Mariana,
que forman parte de mi vida,
con quien comparto los sueños
que alimentan mi alma.

A las personas que han contribuido a la formación de mi carácter, y desempeño profesional, el Doctor José Dávalos, Lic. Javier Madrid Lino, Lic. Servando García Pineda, Lic. Martín Vitoria, Lic. Norma Rojas, Lic. José Luis Villalobos.

Al Lic. Francisco Hernández Vázquez y a la Profesora Luz María Puente y León, por el gran apoyo incondicional y los grandes momentos en que me han permitido estar con ellos.

A mis apreciables cuñados Francisco, Jorge Alberto, Raúl, Adriana y Susana, sin olvidar a los integrantes de cada una de sus familias, por su ejemplo de unidad familiar.

A mis amigos, en especial a Jaime Montes de Oca y Luis Bautista, por su sinceridad y muestra de una verdadera amistad.

A mi asesora Lic. Leticia Domínguez Subias, por su carisma y asistencia en el desarrollo de un logro personal y el invariable afecto que deja en mí.

**EL TRATO MARGINAL QUE RECIBEN
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO**

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.I

CAPÍTULO 1

**CONCEPTOS GENERALES DE LOS TRABAJADORES
DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO**

1.1.	Derecho Burocrático.....	1
1.2.	Relación de Trabajo.....	4
1.3.	Sujetos de la Relación de Trabajo.....	7
1.3.1.	Trabajador.....	8
1.3.1.1.	Trabajador de base.....	10
1.3.1.2.	Trabajador de Confianza.....	13
1.3.2.	Patrón-Estado.....	17
1.4.	Nombramiento.....	21
1.5.	Prestaciones.....	24
1.5.1.	Jornada de Trabajo.....	25
1.5.2.	Días de Descanso.....	28
1.5.3.	Vacaciones.....	30
1.6.	Marginación.....	32

CAPÍTULO 2
ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES
DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1.	Constitución Política de 1917.....	34
2.1.1.	El Artículo 123 Constitucional.....	38
2.2.	Ley Federal del Trabajo de 1931.....	42
2.3.	Acuerdo Presidencial de 1934 y el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	46
2.4.	Los Trabajadores de Confianza en el Proyecto de Ley de 1968 y en el Artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo de 1970.....	50
2.5.	El Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.....	53

CAPÍTULO 3
TRABAJADORES DE CONFIANZA REGULADOS
EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE LABORAL

3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	58
3.1.1.	Artículo 123 Constitucional.....	60
3.1.2.	Fracción XIV del Apartado “B”.....	62
3.1.3.	El Salario y la Seguridad Social:.....	64
2.2.	Ley Federal del Trabajo.....	67
3.2.1.	Artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo.....	67
3.2.2.	Trabajos Especiales.....	70
3.2.3.	Trabajadores de Confianza.....	72
3.3.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	75

3.3.1. Estudio del Artículo 2°	77
3.3.2. Estudio del Artículo 5°	79
3.3.3. Estudio del Artículo 8°	81
3.4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	83

CAPÍTULO 4

NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, RESPECTO A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

4.1. Reforma a la Fracción XIV del Apartado “B” del Artículo 123 constitucional.....	87
4.2. Reforma al Artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	90
4.3. Reforma al Artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	93
4.4. Reforma al Artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	96
4.5. Reforma al Artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	101
4.6. Incluir un Capítulo Especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentando al Trabajador de Confianza.....	104
CONCLUSIONES.	109
BIBLIOGRAFÍA.	113

INTRODUCCIÓN

En el año de 1917 fueron incorporados los derechos sociales de los trabajadores a nuestra Constitución dentro del artículo 123, sin contemplar a los que prestaban sus servicios al Estado.

La situación jurídica en que se encuentran los trabajadores de base al servicio del Estado, consideramos que es de privilegio en comparación con algunos sub-grupos de servidores públicos, cuya situación es preocupante, tal es el caso de los trabajadores de confianza que durante el transcurso de los años han tenido que soportar una terrible discriminación e inestabilidad laboral debido a que su relación es muy vulnerable ante los vaivenes políticos, afectando con esto, la salud y a la familia de esta categoría de trabajadores.

Los trabajadores de confianza, conforme a lo dispuesto a la fracción XIV del apartado "B", del artículo 123 Constitucional, únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Sin embargo, el trabajo puede ser más o menos intenso o requerir mayores o menores conocimientos, o una capacitación especial. Pero siempre el trabajo es energía humana, física o intelectual, que se presta de manera personal y subordinada a una persona física o moral.

De tal forma que debe respetarse tanto el trabajo del modesto obrero, como el del profesionista de cualquier área del conocimiento, ya que la discriminación que sufren los trabajadores, en particular los de confianza, con

motivo de la prestación de sus servicios, atenta contra la dignidad del ser humano.

En el primer capítulo, se definen los conceptos que se utilizan con mayor frecuencia en el desarrollo de este trabajo, pues constituyen términos fundamentales para la comprensión del tema, y de los cuales se debe tener muy claro su significado. Estos términos van desde aspectos jurídicos como lo son: El derecho burocrático, la relación de trabajo, los sujetos de la relación de trabajo, trabajador, los tipos de trabajadores; base, confianza, así como el nombramiento.

El segundo capítulo se refiere a los antecedentes de los trabajadores al servicio del Estado, tanto jurídicos como sociales. En el aspecto jurídico se analizan diversas disposiciones legales para estudiar su relación con los trabajadores al servicio del Estado, revisando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, que constituye uno de los primeros ordenamientos jurídicos que tiene como finalidad regular las condiciones de los trabajadores al servicio del Estado, mismo que no logra su objetivo. Por lo que hace al aspecto social, es claro observar que se evidencia el trato que se les ha dado a los trabajadores al servicio del Estado a lo largo de la historia y permite reflexionar sobre la marginación que se ha dado a éste tipo de trabajadores.

En el capítulo tercero, se examina la regulación de los trabajadores de confianza en la legislación vigente laboral, en donde se observan las serias dificultades y diferencias que enfrenta el personal de confianza, desde la Constitución en el Artículo 123, en la fracción XIV de su apartado "B", que

restringe sus derechos laborales, como lo son la seguridad social y el derecho a la protección de su salario. Asimismo, se analiza la exclusión que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del personal de confianza, al señalar en su propio contenido que la relación de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio.

Con relación al capítulo cuarto, en él se establece la necesidad de realizar modificaciones y adiciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de que los trabajadores que presten un servicio personal subordinado, sin importar el tipo de trabajo ni a quién lo presten, estén protegidos por nuestra Constitución y su ley reglamentaria al igual que los trabajadores en general.

CAPITULO 1

CONCEPTOS GENERALES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Consideramos necesario definir en el presente capítulo los conceptos básicos que utilizaremos con mayor frecuencia en el desarrollo de esta investigación para mayor comprensión del tema y de los cuales se debe tener muy claro su significado.

1.1. DERECHO BUROCRÁTICO

El derecho burocrático, tiene su fundamento normativo en el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Derecho Laboral, los preceptos relativos a los derechos de los trabajadores fueron incluidos en la norma suprema para conferirles un rango superior al de las leyes comunes. La regulación ordinaria de las relaciones entre trabajadores y empleadores se apoya en la necesidad de encauzar y resolver la lucha de clases.

En el Derecho Burocrático no háy lucha de clases, ni se presenta la necesidad de equilibrar la balanza de los factores de la producción, ni existe el ánimo de lucro que caracteriza a una empresa mercantil que actúa como patrón de cierto número de trabajadores.

En el Derecho Burocrático, el Estado representa el interés de la sociedad y la relación que establece con las personas que se hallan a su servicio, no es equiparable a la que existe en otros ámbitos de la prestación de servicios personales. El derecho burocrático busca establecer los principios de una relación laboral que surge de un trabajo especial.

Al considerarse el derecho burocrático como un trabajo especial, no son aplicables los mismos principios, que tiene el derecho de los trabajadores en general, por lo que, tomando en cuenta la desventaja social y económica en la que se encuentran los trabajadores en general, con los trabajadores al servicio del Estado, se establecieron normas específicas sobre la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

En 1938 se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y en 1960, los principios consignados en dicho Estatuto fueron incorporados al apartado “B” del artículo 123 Constitucional ¹.

Fue entonces, a partir de la vigencia del Apartado “B” y de su ley reglamentaria, cuando se habló propiamente de un Derecho Burocrático integrado por el conjunto de derechos y obligaciones derivados de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

De esa manera señala el Maestro Acosta Romero: “entendemos al Derecho Burocrático como aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado

¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999. Págs.57 y 58.

y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”².

Por otra parte, en la Facultad de Derecho de la UNAM, durante el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático (celebrado del 2 al 5 de septiembre de 1986), fue definido como “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 ella surjan”³.

Para el Maestro Morales Paulin, el derecho burocrático, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial⁴.

Por mucho tiempo se ha tenido la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado no pueden ser objeto de reglamentación semejante, a la del obrero con el empresario, no obstante que los trabajadores al servicio del Estado, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en general⁵.

² Ibidem. Pág. 44.

³ Ibidem. Pág. 37.

⁴ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. Pág. 107.

⁵ Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decimoséptima edición. Porrúa. México. 1990. Pág. 541.

Como podemos observar, en las definiciones analizadas por los distintos catedráticos, coinciden en que el Derecho Burocrático se encarga de regular las relaciones jurídicas laborales, del Estado con sus trabajadores, es decir, regula los derechos y obligaciones que surgen de la relación del Estado con sus servidores públicos.

1.2. RELACIÓN DE TRABAJO

En el derecho laboral, la relación de trabajo consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dé origen (artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo).

La relación de trabajo no tiene como base el que exista o no contrato, ya que puede haber un contrato de trabajo sin relación de trabajo, o bien, puede darse una relación de trabajo sin que exista un contrato.

Para el Maestro Mario de la Cueva, la Relación de Trabajo consiste en: “Una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos, y Contratos-Ley y de sus Normas Supletorias”⁶.

⁶ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimoctava edición. Porrúa. México. 2001. Pág. 187.

Por lo que podemos considerar, que no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona tener el carácter de trabajador, sino la prestación de servicios es lo que determina la relación laboral.

Es decir, que si una persona entrega su energía física e intelectual a otra, ya sea física o moral, requiere de un estatuto jurídico que asegure su salud, su vida y le proporcione una existencia decorosa. Por el solo hecho de la prestación, porque el trabajo no varía por la distinta naturaleza del acto o la causa que le dio origen.

Así el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo señala: “Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe”. De tal forma que la relación surge en el momento mismo en que el trabajador presta al patrón un servicio personal subordinado.

Podemos determinar que la ley laboral, no protege el acuerdo de voluntades, sino el trabajo mismo. En el derecho burocrático, no se pueden aplicar los mismos principios que en el derecho del trabajo ordinario, ya que no es un derecho de lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, sin embargo, regula un aspecto del trabajo humano.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que una persona pueda ser considerada como trabajador del Estado, se requiere que se expida un nombramiento, que es el acto jurídico por medio del cual se

designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades ⁷.

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

Luego entonces, entre el Estado y sus servidores no puede haber relación de trabajo sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente o que el trabajador figure en las listas de raya de trabajadores temporales, por obra determinada o por tiempo fijo (artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala lo siguiente: “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...”.

Lo que significa que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente busca tutelar los derechos de los trabajadores de base, teniendo como naturaleza jurídica de la relación laboral un acto-condición, porque el nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto ⁸.

⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 256.

⁸ Cfr. Ibidem. Pág. 191.

Coincidimos con la opinión del Maestro Acosta Romero, al señalar que no puede haber relación de trabajo entre el Estado y sus servidores sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente, acorde con la ley y las partidas presupuestales para que ese fin tenga el gobierno, o sin que el supuesto trabajador figure en las listas de rayas de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo ⁹.

1.3. SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO

El Estado, como persona jurídica o moral, en la medida en que se han hecho más complejas las relaciones de los Estados modernos, ha requerido de una gran cantidad de personas físicas que presten sus servicios para el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas.

No necesariamente las personas que prestan un servicio al Estado, son considerados trabajadores, existen servidores públicos, que se encuentran sujetos a diferentes regímenes laborales.

Consideramos, que esto se presta a una desigualdad jurídica laboral, ya que el trabajo del hombre y de la mujer es uno solo; posee una naturaleza única que no puede variar en función del tipo de actividad que se desempeñe. Para efectos de nuestro estudio, analizaremos como sujetos de la relación de trabajo, al trabajador, de base, confianza y al patrón-estado.

⁹ Cfr. *Ibidem*. Pág. 257.

1.3.1. TRABAJADOR

El concepto de trabajador es genérico ya que la cuestión del nombre con que se debe conocer a la persona que trabaja es muy variada. Así, se parte del supuesto de que los primeros intentos de protección a los trabajadores derivaron de un fenómeno industrial y se dirigían, precisamente a los obreros, por lo que existe diversidad de conceptos para denominarlos como son los de operario, prestador de trabajo, deudor de trabajo, acreedor de salario, productor, etc. Sin embargo la terminología más aceptada y que será utilizada en el transcurso del presente estudio, es la de trabajador que como integrante de los sujetos de la relación de trabajo analizaremos.

De esta manera señala el Maestro José Dávalos, “que el concepto de trabajador es genérico, por que se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las disposiciones de la ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra”¹⁰. Para que esa fuerza de trabajo sea regulada, se tienen que dar los elementos indispensables siguientes:

- El trabajador siempre será una persona física.
- Esa persona física, deberá prestar un servicio físico a otra física o moral.
- El servicio debe ser en forma personal.
- El servicio debe ser subordinado.

De lo anterior se puede concluir que, “trabajador es aquella persona

¹⁰ DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima segunda edición. Porrúa. México. 2002. Pág. 86.

física, que en forma personal y subordinada presta un trabajo a otra persona física o moral” (artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo).

En cambio, en el Derecho Burocrático, se requiere de un acto condición, que es el nombramiento, para que un ciudadano ocupe un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes.

En el derecho burocrático se emplean diversas denominaciones para referirse al trabajador, por lo que, en el presente trabajo, emplearemos la denominación de Trabajador al Servicio del Estado, para referirnos al trabajador, ya que la Constitución, las leyes Administrativas y las leyes del trabajo, emplean diversos conceptos para referirse a ellos.

El Maestro Morales Paulin, define como trabajador al Servicio del Estado “a toda persona física que presta un servicio físico, 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 asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente”¹¹.

Para el Maestro José Dávalos, los Trabajadores al Servicio del Estado “son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los

¹¹ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit. Pág. 80.

representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente”¹².

El artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, manifiesta que Trabajador es: “Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

De los criterios anteriores, se desglosa que, como elemento indispensable, para ser trabajador al servicio del Estado, debe existir un nombramiento expedido por la persona facultada para otorgarlo y que éste sea aceptado por una persona física que preste un servicio o en su caso figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

1.3.1.1. TRABAJADOR DE BASE

El texto original del artículo 123 Constitucional no mencionaba de manera expresa a los trabajadores estatales. La Ley Suprema, como ordenamiento general, era aplicable a todos los trabajadores sin distinción, ya que no se establecían excepciones de ninguna clase.

Cuando fue creado, el apartado “B” representó un singular beneficio para los burócratas federales, por que protegió constitucionalmente a un amplio sector de trabajadores que era relegado hasta entonces, sin embargo,

¹² Cit. por. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Décima primera edición. Porrúa. UNAM. México. 2004. Pág. 3697.

siempre hubo marcadas diferencias entre el trabajo en general y el trabajo burocrático.

En el artículo 3° de la Ley Burocrática se establece: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”; en tanto que el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo establece: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

El concepto de trabajador en general es más amplio, ya que basta que se dé un servicio personal subordinado, mientras que en el Derecho Burocrático, se requiere que se expida un nombramiento o que se encuentre incluido en las listas de raya.

En el artículo 6° de la Ley Burocrática se dice: “Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior (artículo 5°) y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

Esta categoría de trabajadores son quienes expresamente establecen la relación jurídica con los titulares de las dependencias y gozan de la estabilidad en el empleo después de seis meses de servicio, es decir, que solo podrán ser removidos, cuando incurran en alguna de las causales que motiven la terminación de la relación laboral, previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Maestro Trueba Urbina se refiere al hecho de que el artículo 6° de la Ley Burocrática, dispone una inamovilidad más general al señalar que “son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles...”, lo cual supera la fracción XXII del apartado “A” del artículo 123 Constitucional, previendo la posibilidad de que la Ley Federal del Trabajo establezca varios supuestos, que se encuentran numerados en el artículo 49, en los que el patrón puede eximirse de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización ¹³.

Para los trabajadores que se encuentran regulados por la Ley Federal del Trabajo, éstos adquieren la inamovilidad al cumplir un año de antigüedad, ya que el artículo 49, fracción I, faculta al patrón para despedir a cualquier trabajador antes que cumpla un año de servicios, mediante el pago de una indemnización, siempre y cuando no se trate de los trabajadores que laboran en contacto directo y permanente con el patrón, como es el caso del personal de confianza, domésticos y eventuales, ya que éstos, nunca obtienen estabilidad en sus empleos.

De tal forma que el personal de base, en la Ley Burocrática se encuentra más cerca del concepto de la Estabilidad Absoluta, mientras que en la Ley Federal del Trabajo, se establece un sistema de estabilidad relativa.

Dicha inamovilidad burocrática está condicionada a tener seis meses de antigüedad, ya que los trabajadores de nuevo ingreso pueden ser removidos de

¹³ Cfr. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Cuadragésima edición. Porrúa. México. 2004. Pág. 24.

manera discrecional por el titular de la dependencia, durante los seis primeros meses de que se inicio la prestación de los servicios.

La calidad de trabajador de base al servicio del Estado, le otorga grandes beneficios como son: gozar de los días de descanso con goce de salario integro, gozar de dos períodos vacacionales durante el año, aguinaldo anual equivalente a 40 días de salario, sin deducción alguna, debiéndose pagar 50% antes del 15 de diciembre y la otra mitad a más tardar el 15 de enero, la libertad para ingresar a un sindicato y además para ser cesado del empleo, el titular de la unidad burocrática a la que pertenezca debe someter previamente el conflicto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Aún reconociendo que existen algunos derechos establecidos a favor de los Trabajadores al Servicio del Estado, existe una superioridad de los beneficios otorgados a los trabajadores en general y los de base, con los beneficios que tienen los trabajadores de confianza.

1.3.1.2. TRABAJADOR DE CONFIANZA

El artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo establece: “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza, las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tenga carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento”.

Como puede observarse la Ley Laboral trata de proteger a los trabajadores, al señalar que, son las funciones que se realizan, las que caracterizan al trabajador de confianza, con el objeto de que los patrones no utilicen a personas con puestos que sean denominados de confianza, pero que las funciones se traten realmente de un puesto de base, obstaculizando que los trabajadores se sindicalicen y por ende no tenga estabilidad en el empleo.

En la Ley Federal del Trabajo, el personal de confianza es objeto de tutela jurídica, ya que son regulados dentro de un capítulo denominado Trabajos Especiales; aquí dichos trabajadores, con alguna excepción, deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores de base.

El Maestro Santiago Barajas Montes de Oca, nos dice que trabajadores de confianza: “Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser excepción dan a su contratación un carácter *sui generis*, acorde con las labores que realizan”¹⁴.

Por otra parte, en el Derecho Burocrático, no existe una definición para el trabajador de confianza, la ley burocrática determina en su artículo 5º, mediante una relación extensa, quienes son trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

¹⁴ Cit. por. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ob. Cit. Pág. 3699.

El artículo 123 constitucional, tampoco define al trabajador de confianza sólo manifiesta en su fracción XIV: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Se puede percibir, que el personal de confianza al servicio del Estado, sólo goza de la protección al salario y de la seguridad social, como garantía constitucional, pero no comprende la estabilidad en el empleo, creando una inseguridad en esta categoría de trabajadores, por que en cualquier momento, pueden ser despedidos. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente forma:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO ‘B’ DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización Constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, por que 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”.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2ª. Parte. 1986. Cuarta Sala. Séptima Época. Págs. 18 y 19.

Los trabajadores al servicio del Estado son excluidos del régimen laboral burocrático, primeramente al determinar en su artículo 2° “para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio” y más adelante en su artículo 8° señala que “Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°;...”.

A lo largo de los años los trabajadores de confianza al servicio del Estado, han vivido una permanente inestabilidad en su situación laboral, debido a los vaivenes políticos que se dan en cada sexenio, o en cualquier cambio de un alto funcionario que trae con él a su gente de trabajo. Se ha llegado inclusive a negarles una vía jurisdiccional para exigir sus derechos, ya que existen precedentes en el sentido de que el Tribunal Burocrático se declaraba incompetente, argumentando que a esta categoría de trabajadores los excluye expresamente la ley burocrática ¹⁵.

Si bien es cierto que los servidores públicos en general, se encuentran protegidos con una legislación con principios sociales, los puestos de confianza constituyen una excepción que debe ser atendida lo más pronto posible.

Al respecto el Maestro Santiago Barajas Montes de Oca, manifiesta que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sólo tienen la vía del

¹⁵ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Tercera edición. Porrúa. México. 2000. Pág. 149.

amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio¹⁶.

Consideramos que a esta categoría de trabajadores se les discrimina con motivo de la prestación de sus servicios, atentando contra su dignidad de seres humanos, olvidándose que el trabajo del hombre y de la mujer es uno solo; posee una naturaleza única que no puede variar en función del tipo de actividades que se desempeñen.

“Es conveniente que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc...”¹⁷.

No debemos olvidar que el trabajador de confianza al servicio del Estado es un ser humano que debe ser tratado como tal, con el objeto de alcanzar el equilibrio entre situaciones diferentes.

1.3.2. PATRÓN-ESTADO

En la doctrina y en las legislaciones nacionales, se le conoce a la persona que recibe un servicio del trabajador, entre otras como, empleador, patrono, patrón, empresario, etc., sin embargo se ha elegido la denominación

¹⁶ Cit. por. Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ob. Cit. Pág. 3702.

¹⁷ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Cuadragésima edición. Porrúa. México. 2004. Pág. 25.

de patrón y empresario, en virtud de que presentan menos objeciones técnicas para su aplicación ¹⁸.

La actual definición ha establecido que la ausencia del contrato de trabajo, no afecta la existencia y validez del vínculo laboral, como lo hacía la ley de 1931. En todo caso el contrato tan solo tiene el efecto de fungir como un elemento de prueba de las condiciones de trabajo, más no la de relación laboral ¹⁹.

La Ley de 1970 expresa en su artículo 10° que “patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”. Del concepto legal antes referido, podemos señalar los siguientes elementos:

- El patrón puede ser una persona física o moral, y
- Es quien recibe los servicios del trabajador.

De estos elementos se desprende que el patrón puede ser una persona física o moral, pues lo importante es recibir los servicios de trabajadores que estén subordinados al patrón, independientemente, que éste pueda ser una sociedad civil o mercantil.

El Maestro García Maynez señala que: “El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. El poder político se ve manifestado en una

¹⁸ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 93.

¹⁹ Cfr. Idem.

serie de normas y actos regulados, mientras que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico”²⁰.

El Maestro Morales Paulin, define al Estado como “fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal. Es un fenómeno político pues no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada”²¹.

Así ambos tratadistas coinciden en que el Estado tiene un carácter jurídico y jurisprudencial, es decir el Estado está constituido por un conjunto de preceptos normativos que ordenan la vida de la comunidad, normas jurídicas con atribuciones que son realizadas por una persona física o un conjunto de ellas, utilizando para su cumplimiento bienes y actos pertenecientes al Estado.

También es de observarse que la sociedad, es quien juega un papel básico en el Estado, ya que es por ella que surge, se desarrolla y actúa. Por lo que el Estado necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla.

Es evidente que el Estado no es un patrón común y corriente, ni una empresa mercantil, por que no obtiene lucro, ni utilidades, así como tampoco hay lucha de clases entre éste, sin embargo el Estado debe otorgar a sus

²⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo tercera edición. Porrúa. México. 1992. Pág. 98.

²¹ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit. Pág. 73.

trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad.

El Maestro José Dávalos, propone que haya uniformidad en las normas que regulan el trabajo, con independencia de quien sea el patrón y quien sea el trabajador, basándose en la concepción sociológica del trabajo ²².

El hecho de que los trabajadores, muy particularmente, los de confianza, del Gobierno Federal, estén excluidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, no impide valorar a aquellos como verdaderos trabajadores, pese a su importante deber de lealtad y fidelidad que deben guardar al Estado.

Por esa razón consideramos que, es conveniente que el Estado expida un Estatuto especial que regule a los trabajadores de confianza a su servicio, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones.

Cuando el trabajador se sabe y se siente igual que sus semejantes, y no tiene un trato diferente al de sus compañeros, crece en su estima personal, mejora su rendimiento y aumenta su anhelo de superación ²³.

²² Cfr. DÁVALOS, José. "Trabajadores al Servicio del Estado". Laboral. Número 80. México. 1999. Pág. 48.

²³ Cfr. Idem.

1.4. NOMBRAMIENTO

En el Derecho Laboral, las dos formas reconocidas por la ley, por medio de las cuales se pueda relacionar un trabajador y un patrón son: el contrato y la relación de trabajo.

Estas dos modalidades no se dan en el derecho burocrático, ya que la voluntad del empleado público es prácticamente inexistente en la determinación de sus condiciones de trabajo, por otra parte la figura del contrato no podría ser la que rijan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

En el caso de los servidores públicos se optó por considerar al nombramiento como el medio idóneo para formalizar la relación jurídica laboral con el Estado y sus trabajadores definiéndolo de la siguiente manera: “Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo...”(artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

El Maestro Sergio García Ramírez, define al nombramiento como “un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades”²⁴.

Dicha definición nos dice: que el acto que faculta a una persona para poder ostentarse como servidor público es precisamente el nombramiento.

²⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derechos de los Servidores Públicos. INAP. UNAM. México. 2002. Pág. 3.

El Maestro Acosta Romero define al nombramiento como “el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia”²⁵.

Si bien es cierto que el nombramiento pudiera considerarse como el acto en virtud del cual se establece la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, también lo es, como lo menciona el Maestro Carlos Reynoso Castillo, que tal acto no es suficiente para considerar a una persona como trabajador del Estado, sino que se requieren de otros elementos como la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de dicho nombramiento, apoyándose en la teoría de la relación de trabajo, aplicable al resto de los trabajadores²⁶.

El artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su fracción I, establece: “Son obligaciones de los trabajadores: I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos...”, observándose en dicho precepto el elemento de la subordinación, no expresa, pero si tácita, motivo por el cual el Maestro Reynoso Castillo, considera que el Estado manifiesta su deseo de relacionarse con un particular para que bajo sus órdenes lleve a cabo las actividades y tareas que se le encomienden.

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob.Cit. Pág. 339.

²⁶ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999. Pág. 64.

Los nombramientos deben contener: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible; el carácter de nombramiento, esto es, si es definitivo, interino, provisional, la duración de la jornada de trabajo, sueldo y demás prestaciones, así como el lugar en que prestará sus servicios (artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

El nombramiento de los empleados de confianza deben contener casi todos los datos y requisitos que el del empleado de base, dependiendo del rango del funcionario, el nombramiento en nuestra legislación se encuentra regulado en el artículo 89, fracción II, de nuestra Constitución, otra clase de nombramiento está previsto en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que se requiere de la aprobación del Presidente de la República y algunos directores de organismos descentralizados, tal y como lo establece la Ley Orgánica ²⁷.

Así podemos determinar que dependiendo del tipo de nombramiento aceptado, obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que deriven conforme a la Ley, al uso y a la buena fé, tal es el caso del personal de base, que al cumplir seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, adquiere derechos y obligaciones derivados de su nombramiento, sin embargo el personal de confianza, simplemente es excluído de la aplicación de la Ley burocrática.

²⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 341.

1.5. PRESTACIONES

La prestación cotidiana del servicio de un trabajador del Estado, no sólo se encuentra en la necesidad de respetar el tiempo que ha de laborar, sino que se traduce en derechos y obligaciones recíprocas, es decir, una persona que presta servicios al Estado se hace acreedor de prestaciones como lo son entre otras: la jornada máxima, días de descanso, vacaciones y salario.

La definición de prestaciones que hace el Maestro Carlos Reynoso Castillo nos dice que “Comprenden el salario en efectivo y los bienes (prestaciones en especie) que obtiene un trabajador como producto de una actividad sujeta a una relación de trabajo”²⁸.

Se requirió de mucho tiempo para que el vocablo *prestación* llegara hasta la acepción que hoy tiene en el ámbito del derecho del trabajo, hasta consolidarse como objeto de la obligación consistente en dar o hacer una cosa, es decir como el contenido de un deber jurídico, así existe una serie de disposiciones legales que protegen al salario y a las prestaciones que se integran a éste con el carácter de prestaciones económicas indirectas. También existen prestaciones de carácter social y de índole cultural²⁹.

Para los efectos de este trabajo hemos considerado analizar las prestaciones, en cuanto a la jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, que se otorgan a los trabajadores en general, así como al personal de base y confianza al servicio del Estado.

²⁸ Cit. por. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ob. Cit. Pág. 2986.

²⁹ Cfr. Ibidem. Pág. 2987.

1.5.1. JORNADA DE TRABAJO

En la historia de nuestro derecho del trabajo, fueron muchas y muy fuertes las razones de índole biológico, social, familiar y cultural que apoyaron la reducción de la jornada de trabajo, fue así como la declaración de derechos sociales de 1917 resolvió el problema al establecer que: “La duración de la jornada máxima será de ocho horas en el día y de siete en la noche”, como puede observarse la norma no habla de jornada obligatoria de ocho horas, ni siquiera de jornada de ocho horas, sino de jornada máxima, permitiendo que en los contratos individuales y colectivos puedan establecerse jornadas más reducidas. El artículo 59 de la Ley Federal del Trabajo ratifica que la jornada de trabajo puede ser menor de ocho horas, al establecer que el trabajador y el patrón fijarán la duración de la jornada de trabajo, sin que pueda exceder del máximo legal que se refiere a ocho horas ³⁰.

Al respecto, el Maestro Mario de la Cueva señala que la jornada humanitaria no puede ser mayor que la máxima de ocho horas. En consecuencia la jornada inhumana es la fijada por el trabajador y el patrono y la consignada en los contratos colectivos, igual o menor que la jornada máxima, si es notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo ³¹.

El maestro Rafael de Pina Vara en su diccionario de derecho nos dice que Jornada de Trabajo “Es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo” ³².

³⁰ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 272.

³¹ Cfr. *Ibidem*. Pág. 275.

³² DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Novena edición. Porrúa. México. 1980. Pág. 312.

El artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo establece que: “La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta”. Como puede apreciarse los trabajadores no están obligados a cubrir más de ocho horas que establece dicho artículo sin su consentimiento.

La duración máxima que establece tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Burocrática es de ocho horas, como es de apreciarse, las reglas aplicables en materia de jornada a los trabajadores del Estado siguen muy de cerca las reglas y criterios ya ajustables para los trabajadores en general y prácticamente les son adaptables las reglas de la Ley Federal del Trabajo.

Para los trabajadores al servicio del Estado los aspectos relativos a la jornada de trabajo se encuentran regulados dentro de los artículos 21 al 26 de la ley burocrática.

En la práctica, desde hace muchos años la jornada de trabajo burocrático ha sido inferior a ocho horas diarias, sin exceder de cuarenta a la semana ³³, por lo que el Maestro Morales Paulin, considera que la jornada laboral implica la duración o término diario de la relación de trabajo ³⁴.

Así el trabajo diurno es el comprendido entre las seis y las veinte horas y el nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas, el cual es de siete horas como máximo (artículo 21 y 23 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

³³ Cfr. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. Cit. Pág. 28.

³⁴ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit. Pág.131.

También puede existir que se dé una jornada mixta, la cual será de siete horas y media como máxima. Esta jornada comprende periodos de tiempos de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario se reputará como jornada nocturna (artículo 24 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

La imperatividad del derecho del trabajo expresa por sí sola que los trabajadores no están obligados a prestar su trabajo más allá de las ocho horas máximas que permite la Constitución y la Ley.

De esta forma el legislador trata de proteger la salud de los trabajadores estableciendo un máximo de horas de trabajo, el artículo 26 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que sólo con el consentimiento del trabajador y por circunstancias especiales puede aumentarse las horas de jornada máxima, pero este tiempo es considerado como tiempo extraordinario y pagado al doble que una jornada normal, con el límite de que no podrá exceder de tres horas diarias, ni tres veces consecutivas.

La limitación de la jornada persigue un propósito supremo, que es asegurar a cada ser humano dieciséis horas de tiempo libre, con la finalidad de que el trabajador reponga sus energías gastadas, conviva con la familia y tenga la oportunidad, si así lo desea de capacitarse en el área en que presta sus servicios ³⁵.

³⁵ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 283.

1.5.2. DÍAS DE DESCANSO

En materia de descanso, también se sigue de cerca los criterios aplicables a los trabajadores en general, cuya finalidad es proteger la salud de los hombres y mujeres, contribuyendo a la convivencia familiar. Así el Maestro Morales Paulin señala que: “El descanso en estricto sentido implica el disfrute del tiempo para fines propios, en realidad un olvido, un distanciamiento físico y mental de la relación laboral”³⁶.

Los días de descanso son de dos especies: el descanso semanal y el descanso conmemorativo o también llamado descanso obligatorio. En este tipo de prestaciones que tienen los trabajadores al servicio del Estado se ven beneficiados con respecto a los trabajadores en general, ya que el 28 de diciembre de 1972, el Presidente Luis Echeverría publicó en el Diario Oficial un acuerdo en beneficio de los burócratas en el que se estableció que por cada cinco días de trabajo, disfrutarán de dos días de descanso continuos, refiriéndose al sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

Así los trabajadores al servicio del Estado, obtienen una conquista frente a los trabajadores en general, que permite una mayor convivencia familiar o simplemente realizar diversas actividades de superación³⁷. El descanso es una de las prestaciones que no consienten excepciones ni flexión alguna, justamente por que se refiere primordialmente a la salud de las personas³⁸.

³⁶ MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Ob. Cit. Pág.135.

³⁷ Cfr. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. Cit. Pág. 29.

³⁸ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 286.

Con respecto al descanso obligatorio, la Ley Federal del Trabajo (artículo 74) señala los días de descanso obligatorio de una manera limitativa: 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1° de diciembre, cuando corresponda la transmisión del poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias; por otra parte la ley burocrática en su artículo 29 determina que serán días de descanso obligatorios los que indique el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en caso de elecciones ordinarias.

En el Diario Oficial del 6 de octubre de 1993, se estableció el calendario que contiene los días de descanso obligatorio antes citados, agregando únicamente el día 5 de mayo. No obstante en las oficinas burocráticas se descansa otros días festivos como el 12 de octubre, el 2 de noviembre, 10 de mayo, para las madres trabajadoras, el 12 de diciembre y existen otros por acuerdos sindicales, que obtienen como “mejora” en las condiciones de trabajo de diversas dependencias ³⁹.

Sin embargo, consideramos que con el número ilimitado de descanso obligatorio para la burocracia se afecta la productividad, por lo que sería conveniente reducir al máximo los días festivos para evitar las frecuentes interrupciones laborales que afectan los servicios que debe brindar el Estado, en ocasiones se torna nocivo, por que propicia los tradicionales “puentes”, resultando lesivo para el progreso nacional ⁴⁰.

³⁹ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. Pág. 61.

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*. Pág. 62.

1.5.3. VACACIONES

Los trabajadores en general, cuando tienen más de un año de servicios disfrutan de un periodo anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso puede ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios (artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo).

Como puede observarse en la Ley Federal del Trabajo un trabajador goza de 20 días de vacaciones anuales sólo hasta que haya prestado sus servicios a la empresa durante 20 años.

En el caso de los Trabajadores al Servicio del Estado, el legislador fue más generoso que con el empleado privado, al señalar en el artículo 30 que: “Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones...”.

En la práctica el personal de confianza es quien cubre las guardias a que se refiere el artículo 30 de la ley burocrática, sólo por el hecho de tener un nombramiento expedido con el carácter de confianza, marginando y discriminando sus derechos como trabajador, lo cual debe ser rigurosamente atendido por los legisladores, debido a que sus efectos limitativos provocan una clara y visible discriminación ante los demás trabajadores.

Las vacaciones al igual que los días de descanso se otorgan con la finalidad de que los trabajadores recuperen las energías gastadas en las actividades laborales cotidianas, convivir con la familia y tener espacios de diversión y esparcimiento, lo cual resulta imposible que se lleve a cabo, por la insuficiencia del pago de vacaciones y su respectiva prima, para cubrir un descanso decoroso ⁴¹.

Para que las vacaciones cumplan su objetivo, se requiere que el Estado promueva la creación de suficientes lugares de recreo que sean accesibles a los trabajadores, aún los más modestos y que no se utilice como obstáculo el tipo de nombramiento que se le otorgue a un trabajador, para suspender o aplazar el disfrute de un derecho que se otorga con la finalidad de proteger la salud y la convivencia familiar.

El Maestro Rafael de Pina Vara define el concepto de las vacaciones como “Periodo de descanso reconocido a los funcionarios, empleados y trabajadores, en general ” ⁴².

Consideramos que al trabajador de confianza también es un ser humano que requiere de una jornada humana, de días de descanso, sin llegar a los excesos, y ser libre de tomar vacaciones para estar con la familia, al igual que los demás trabajadores en general, ya que el trabajo que desarrolla es energía humana, física o intelectual, que se presta de manera personal y subordinada a una persona física o a una persona moral, sin discriminación alguna por el tipo de servicios que preste y sin atentar a su dignidad de ser humano.

⁴¹ Cfr. *Ibidem*. Pág. 63.

⁴² DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ob. Cit. Pág. 464.

1.6. MARGINACIÓN

Para determinar si en realidad el personal de confianza es tratado de una manera distinta que el trabajador en general, y los trabajadores de base que se encuentran regulados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, buscamos el significado del término marginación y discriminación en el diccionario y al respecto encontramos lo siguiente:

“Marginar. Dejar a alguien de lado, excluir de una actividad. /Apartar de la convivencia social a una determinada persona o grupo humano”⁴³.

“Discriminación. (Del latín *discriminare*: discriminar). Término que ha venido aplicándose para calificar aquel tratamiento diferencial por el cual se priva de ciertos derechos o prerrogativas a un determinado número de personas por motivos principalmente de raza color u origen étnico”⁴⁴.

Tomando en consideración las definiciones anteriores, podemos observar que se habla de una separación, un trato especial o diferente, que se les da a los demás, inclusive en una de las definiciones nos señala la palabra excluir, tal como lo hace nuestra Ley Burocrática, al referirse a los trabajadores de confianza en su artículo 8°.

Como sabemos, las personas poseen una garantía Constitucional que es la libertad de trabajo, concebida como la facultad que tiene el individuo de

⁴³ PONTÓN, Gonzalo. Diccionario Enciclopédico GRIJALBO. Ediciones GRIJALBO. España, 1986. Pág. 1186.

⁴⁴ Cit. por. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Décima primera edición. Porrúa. UNAM. México. 2004. Pág. 1365.

elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es la manera indispensable *sine qua non*, para el logro de su felicidad o bienestar⁴⁵.

Ahora bien, como pudimos ver durante el desarrollo de los temas tratados, las personas que prestan un servicio al Estado son reguladas de forma distinta a los trabajadores en general. El apartado “B” revela la marginación y la discriminación en la que viven algunos servidores públicos, no obstante que cualquier persona que presta un servicio subordinado y reciba a cambio un salario, es conocido como trabajador.

Concluimos el primer capítulo de este trabajo, determinando que en el Derecho del Trabajo Burocrático, en específico los trabajadores de confianza se encuentran visiblemente marginados de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por ende discriminados de los derechos consagrados en dicha normatividad, ya que ésta solo es aplicable para el personal de base. Por lo que insistimos en que debe existir un estatuto especial que regule el trabajo de los empleados de confianza a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones.

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores ha existido desde épocas remotas ha cambiado ideológica, jurídica y políticamente, conforme al transcurso del tiempo, por lo que en el siguiente capítulo analizaremos los Antecedentes de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, con el objeto de tener más información y una visión más amplia.

⁴⁵ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima sexta edición. Porrúa. México. 1994. Pág. 311.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En este capítulo nos referimos a los antecedentes jurídicos como sociales. En el aspecto jurídico se analizan diversas disposiciones legales para estudiar su relación con los trabajadores de confianza, tocando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que podríamos considerar el primer ordenamiento jurídico que tiene como finalidad contemplar los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado; mismo que no logra su objetivo, ya que deja en las mismas circunstancias a los trabajadores de confianza. Por lo que hace al aspecto social, el mismo evidencia el trato que se le ha dado a lo largo del tiempo a las personas que ocupan un puesto de confianza, permitiendo reflexionar la marginación que este sector social ha vivido.

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

El 14 y 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó al pueblo para elegir representantes a un Congreso Constituyente que se abocaría a la tarea de modificar la Constitución de 1857; una vez realizadas las elecciones, se inicio el 1° de diciembre de 1916 un período único de sesiones en el Teatro Iturbide de Querétaro, en donde Carranza presentó un Proyecto de Constitución reformada ⁴⁶.

En dicho proyecto, la fracción X del artículo 73 autorizaba al poder legislativo para regular la materia del trabajo. En el artículo quinto, se le

⁴⁶ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. Pág. 21.

agregaba un párrafo en el que limitaba a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo.

Fernando Lizardi argumentó que no era propio que principios de esta índole formaran parte de la sección de garantías individuales y se propuso que su estudio se llevara a cabo al discutirse las facultades del Congreso Federal ⁴⁷

Froylán C. Manjares, propuso que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del artículo quinto y se integrará un título especial. Por lo que Carranza comisionó al licenciado José Natividad Macías para que apoyase la adopción de un título especial sobre el trabajo.

José Natividad Macías, elaboró un Anteproyecto del nuevo título sobre el trabajo, para lo cual, integró una Comisión junto con Pastor Rouaix, Secretario de Fomento del Gabinete Constitucionalista, José Inocente Lugo, Director de la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Fomento y el diputado Rafael L. de los Ríos, fue así como el 23 de enero de 1917 fue aprobado por unanimidad de 163 votos de los diputados presentes. De este modo México dio rango constitucional a las garantías sociales ⁴⁸.

El Maestro Jorge Madrazo, nos dice que el antecedente o fuente mediata de la Constitución de 1917 fue el movimiento político-social que surgió en nuestro país a partir de 1910, que originalmente planteó el principio de la no

⁴⁷ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 48.

⁴⁸ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. Págs. 24 y 25.

reelección. Durante este movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina ⁴⁹.

El Derecho mexicano del trabajo surge como exigencia de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban sus derechos como ser humano, grandes esfuerzos se hicieron en defensa de los hombres y mujeres, pero fue hasta la Constitución de 1917 cuando se logró reglamentar los nuevos derechos de la persona humana, dejando atrás la esclavitud, la servidumbre y el derecho civil de la burguesía.

Por otra parte, las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores, no fueron previstas en el texto original del artículo 123 constitucional. La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89, fracciones II, III, IV y V. reconoce la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación.

Es necesario reconsiderar el texto legal original del artículo 123 Constitucional para volver a la condición de igualdad jurídica entre trabajadores, con independencia de la categoría jurídica del empleador o patrón, en atención al reconocimiento del valor del trabajo humano, cualquiera que este sea.

⁴⁹ Cit. por. Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 800.

Las crisis económicas, los grandes rezagos sociales han impulsado a políticos y a académicos a proponer diversos cambios constitucionales con la finalidad de propiciar un aceleramiento en el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, y dentro de este esquema existen diversos pensamientos como Carla Huerta Ochoa y José Ramón Cossío, que sostienen que no es indispensable continuar reformando la Constitución, sin embargo Jaime Cárdenas Gracia y Manuel González Oropeza, se encuentran a favor de crear una nueva Constitución ⁵⁰.

Nosotros consideramos que no es necesario crear una nueva Constitución, sino aplicar la que tenemos y modificar sus Leyes reglamentarias a las condiciones de los tiempos actuales.

Por otra parte, los Maestros Ignacio Burgoa, Héctor Fix-Zamudio, José María Serna, Diego Valadéz, sostienen que son necesarios cambios y adecuaciones constitucionales para perfeccionarla, para lograr un mejor equilibrio de los poderes públicos, una gobernabilidad dentro de la nueva realidad política, pero no una nueva Constitución ⁵¹.

Nuestra Constitución prevé en su artículo 135 la posibilidad de ser reformada, siempre y cuando se aprueben por dos tercios de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados. Lo que no prevé es la promulgación de una nueva Constitución, lo cual no es la opción más conveniente, sino adecuarla a la realidad social, con el propósito de lograr la viabilidad jurídica.

⁵⁰ Cfr. CARPIZO, Jorge. Temas Constitucionales. Segunda edición. Porrúa. México. 2003. Págs. 262-270.

⁵¹ Cit. por. Cfr. Ibidem. Págs. 266-270.

El Maestro Jorge Carpizo, considera que “la Constitución de 1917 amerita algunas reformas fundamentales para reforzar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes y para introducirle mecanismos de gobierno semidirecto, como son el refrendo y la iniciativa popular”⁵².

Debe fomentarse el conocimiento de nuestra Constitución, fortalecer la cultura cívica y los valores del constitucionalismo al servicio real de la persona humana, que contribuyan al conocimiento de los beneficios mínimos, plasmados en el artículo 123 constitucional, que deben disfrutar las personas que prestan un servicio.

En nuestra Constitución consagra los derechos sociales de los trabajadores en su artículo 123, que por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores; es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910; es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora.

2.1.1. EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

En México una de las etapas más bellas en la lucha por la libertad, la igualdad y la dignidad humana se desarrolló en los días que nuestro Constituyente discutió los antecedentes del artículo 123 Constitucional, es importante repasar los antecedentes de los acontecimientos históricos que nos proporcionan una visión panorámica, que nos permite comprender por que es importante tutelar el derecho de los trabajadores.

⁵² Ibidem. Pág. 272.

Los constituyentes crearon un artículo 123 constitucional sin apartados, un régimen aplicable a todos los trabajadores, fueron regulados de manera uniforme sin distinción de ninguna especie⁵³.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo se fueron ahondando las diferencias entre los trabajadores que prestaban un servicio a un patrón y los trabajadores al servicio del Estado.

Al respecto el Maestro Mario de la Cueva nos dice que “El derecho del trabajo de la *Revolución social mexicana* quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en la fórmula legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el derecho ya no sería tan sólo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana”⁵⁴.

La virtud principal del texto original del artículo 123 constitucional fue la de constituir una decisión innovadora que demostró lo mismo la unidad de la clase trabajadora, que el valor, la imaginación y la creatividad de los diputados constituyentes.

La creación del artículo 123 constitucional, surge como respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada de

⁵³ Cfr. *Ibidem*. Pág. 39.

⁵⁴ DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 45.

principios de siglo, llegando el momento en que la voluntad de garantizar a los trabajadores los derechos mínimos que exigía su condición humana, se convirtió en un alud incontenible que desembocó en la elevación de esos derechos a rango constitucional, rompiendo con ello añejas estructuras que preferían sacrificar al hombre que apartarse de su esmerado formalismo.

El artículo 123 Constitucional es la norma fundamental de donde deriva nuestra legislación laboral, consta de dos apartados: el “A” que se refiere a los derechos y obligaciones del capital y el trabajo y el “B” que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Las normas que integran el apartado “A” y que se refieren al contrato de trabajo en general, pueden clasificarse en normas tutelares del trabajador individual, normas tutelares de las mujeres y los menores, normas tutelares de derechos colectivos, normas sobre previsión social y normas sobre jurisdicción del trabajo.

Como resultado de las reformas constitucionales de 1960, se produjo la distinción entre los trabajadores en general, regulados por el apartado “A”, y los trabajadores al servicio del Estado, regulados por el apartado “B”; se argumentó que la naturaleza de las actividades que prestaban unos y otros tenían una naturaleza distinta.

consideramos que los trabajadores del Estado alcanzaron el reconocimiento tutelar de la Constitución hasta la adición del apartado B al artículo 123 del 5 de diciembre de 1960 .

Si bien es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. También es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre y la mujer, de ahí que los trabajadores al servicio del Estado deben ser protegidos por el artículo 123 Constitucional.

El pueblo de México a través de su constituyente de 1917 encontró la virtud del punto medio traducido en los derechos sociales constitucionales para los trabajadores en el artículo 123.

El Maestro Jorge Carpizo nos dice que “nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos”⁵⁵.

La dignidad del hombre deriva de la idea de considerarlo como un sujeto creador y como un fin, el hombre con su inteligencia e imaginación es mucho más importante que una herramienta y una maquina, por eso consideramos que el trabajo y trabajador debe ser tutelado independientemente de a quien se preste el servicio, sea de base o confianza.

⁵⁵ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décima primera edición. Porrúa. México. 1998. Pág. 81.

2.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su texto original contenía solo dos referencias a lo que hoy denominaríamos “trabajadores de confianza”, en donde aparecían las figuras de representante del patrón y del empleado de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa.

La fracción X del artículo 73 del *proyecto de constitución* autorizaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de trabajo. La convicción de que el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente, determinaron que los constituyentes cambiaran de opinión y que en el párrafo introductorio del artículo 123 dijeron que: El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región.

De 1917 a 1929 se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas en las que incluían en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades, tal es el caso de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, pero también hubo Estados que excluyeron expresamente a los servidores públicos, tal es el caso de los Estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán⁵⁶.

Debido a las dificultades de aplicación de las diversas leyes laborales, se promovió en 1929 la reforma al artículo 73, fracción X, quedando de la siguiente manera: “Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos,

⁵⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Ob. Cit. Pág. 33.

minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”⁵⁷.

Con las reformas a la fracción XXIX del artículo 123 y a la fracción X del artículo 73, se federalizó la facultad de legislar sobre el trabajo.

“La ley de 1931 fue el resultado de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos. En el año de 1929 el Presidente Emilio Portes Gil, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue duramente atacado por el movimiento obrero y encontró fuerte oposición en el Congreso, por contener el principio de sindicalización única y debido a que asentaba la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, aunque las juntas debían arbitrar el conflicto, los trabajadores podían negarse a aceptar el laudo”.

La Secretaría de Gobernación convocó a una asamblea obrero-patronal, que se reunió en la ciudad de México el 15 de noviembre de 1928 y le presentó para su estudio un Proyecto de código federal del trabajo. Este documento publicado por la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), es el primer antecedente en la elaboración de la ley de 1931⁵⁸.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto, al que ya no se le dio el nombre de código sino el de ley, en el que el

⁵⁷ Ibidem. Pág. 34.

⁵⁸ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 54.

Lic. Eduardo Suárez tuvo una intervención principal. Fue discutido en Consejo de ministros y remitido al Congreso de la Unión, previas modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931, se puede observar la necesidad de los trabajadores de salvaguardar sus derechos laborales en una ley y no solo en un código ⁵⁹.

Para el Maestro Morales Paulín con la finalidad de demostrar la inclusión de los empleados públicos en el texto original del artículo 123 nos dice que “la Ley Federal del Trabajo de 1931 establecía en su artículo segundo que ‘las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan’. De esta forma el legislador ordinario reconocía que efectivamente toda ley laboral se fundamentaba en los principios del artículo 123 pero que dada la naturaleza de las instituciones públicas sus empleados debían gozar de una legislación propia en virtud de constituir el empleo público un trabajo que hoy identificaríamos como especial” ⁶⁰.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordeno en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

La legislación de 1931 en sus artículos 48 y 126, fracción X, se referían a los trabajadores de confianza de manera imprecisa y contradictoria.

⁵⁹ Cfr. *Idem*.

⁶⁰ MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Ob. Cit. Pág. 46.

El artículo 48 parecía identificar a los empleados de confianza con trabajadores distintos de las personas que desempeñaban puestos de dirección o de inspección de las labores y, por el contrario, la fracción X del 126 parecía confundir a los empleados de confianza, precisamente, con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia.

El Maestro Néstor de Buen nos dice que “la ley de 1931 contenía sólo dos referencias de los trabajadores de confianza, la primera aparecía en el segundo párrafo del artículo 4º, que después de definir al patrón precisaba:

‘Se consideraran representantes de los patronos, y en tal concepto obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores: los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco y, en general, las personas que en nombre de otro ejerzan funciones de dirección o de administración’.

La segunda referencia de origen se encuentra en el artículo 48 donde ya se utiliza la expresión ‘empleado de confianza’. Dice así:

‘Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa’ ”⁶¹.

⁶¹ DE BUEN L., Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM. México. 2002. Pág. 20.

Como puede observarse, la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya dejaba ver las diferencias hacia los trabajadores de confianza, como personas que debían entregar incondicionalmente su voluntad al patrón, y como personas que realizan trabajos personales del patrón, sin embargo, no hay que olvidar que son personas que tienen la protección que el derecho del trabajo otorga a los trabajadores en general.

2.3. ACUERDO PRESIDENCIAL DE 1934 Y EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.

El acuerdo de 1934 se expidió con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 2º y ratificaba la disposición del Presidente Abelardo Rodríguez, que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, etc. Cuestiones que desde 1932 había estipulado.

Desde el punto de vista jurídico, hay algunos antecedentes que existieron para llegar a la creación del apartado “B”. El primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, fue en 1934 cuando el Presidente Abelardo Rodríguez, estableció el servicio civil por tiempo determinado, publicado el 12 de abril del mismo año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de “Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”, que tuvo vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934 ⁶².

⁶² Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 33.

Transcurridos varios años de lucha de los empleados al servicio del Estado por lograr mejores condiciones de vida, finalmente reivindicaron su derecho ante el entonces candidato Lázaro Cárdenas, quien prometió la expedición de normas protectoras y fue así como del 23 de noviembre al 21 de diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Ejecutivo federal, y posteriormente se discutió a partir del 24 de diciembre de 1937 en la Cámara de Diputados, culminando con la publicación del ordenamiento legal el 5 de diciembre de 1938 el cual fue denominado como “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”⁶⁶.

Para el Maestro Morales Paulin el estatuto de 1938 fue un paso hacia delante en los derechos individuales de los trabajadores y dos pasos hacia atrás para los derechos colectivos, por que los servidores públicos no veían que a cambio de su estabilidad individual laboral su fuerza reivindicada como grupo se veía sofocada perdiéndose en el recuerdo derechos como el de sindicación que ejercieron los trabajadores de limpia de la ciudad de México, o el estallido de huelgas del magisterio en 1919 y 1922.

Todo al amparo del texto original del 123 que le fue retirado las partes relativas al derecho de huelga de los trabajadores del Estado a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938, mes y año en que fue publicado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión⁶⁷.

⁶⁶ Cfr. Ibidem. Pág. 4.

⁶⁷ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit. Págs. 45 y 46.

Podemos observar claramente la marginación en que los trabajadores de confianza han tenido que vivir desde la expedición de uno de los documentos que se pensaba protegería a los trabajadores al servicio del Estado, pero siempre los trabajadores de confianza fueron olvidados.

El Maestro Acosta Romero nos dice que en el estatuto de 1938 se definía al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativos, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”⁶⁸.

Dicho estatuto también estableció en su artículo 3º, que la relación jurídica de trabajo se entendía establecida entre los poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores federales, y en su artículo 4º hizo una división de los trabajadores de base y de confianza, asimismo enlisto quienes eran considerados como trabajadores de confianza en la Cámara de Diputados, Senadores, Presidencia de la República, en las Secretarías de Estado, etc⁶⁹.

En sus artículos 7º y 8º establecía que no serían renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y hacía referencia a la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo. En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían contener los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, señalaba las obligaciones de los trabajadores,

⁶⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 34.

⁶⁹ Cfr. Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1938. México. Pág. 2.

establecía las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje como órgano para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores, así como el procedimiento ante el mismo Tribunal ⁷⁰.

El estatuto de 1938 tuvo una vida efímera, ya que existían muchos problemas para su aplicación, por lo que el Congreso de la Unión examinó y aprobó un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto en ese entonces vigente, dichas reformas y adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941, surgiendo así un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes eran:

- Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del tribunal de conciliación y arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- La especificación de las bases para los escalafones.
- Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

Por otra parte, con la lucha de los servidores del Estado se elevó el referido estatuto a la categoría de ley constitucional que contenía principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y

⁷⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 35 y 36.

la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social, si bien es cierto que dicho estatuto fue efímero, también es cierto que fue de gran trascendencia para los trabajadores al servicio del Estado ⁷¹.

No dudamos que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, haya sido un avance para dar un inicio hacia la protección de los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero como ya hemos visto, los trabajadores de confianza se le reconocen algunos derechos y se olvidan de los demás derechos que como trabajador le corresponden.

2.4. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL PROYECTO DE LEY DE 1968 Y EN EL ARTÍCULO 9º DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

La Ley Federal del Trabajo vigente tiene como antecedente de creación dos proyectos, uno de 1962, que quedo en el escritorio del Presidente de la República, Adolfo López Mateos y el anteproyecto de 1968 que fue elaborado por una comisión que fue nombrada por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz ⁷².

⁷¹ Cfr. Idem.

⁷² Cfr. DÁVALOS, José. *Derecho Individual del Trabajo*. Ob. Cit. Pág. 69.

En el proyecto de la Ley Federal de 1968 se cobijó bajo el rubro de “trabajos especiales” a los trabajadores de confianza, con el propósito de protegerlos jurídicamente de manera especial, sin embargo, resultó lo contrario ya que se les limitó, en la mayoría de los casos, muchos de los derechos ya adquiridos que les otorgaba la ley de 1931. En dicho proyecto se cambió el término de “empleado de confianza”, que se venía utilizando, por el de “trabajadores de confianza”, con la finalidad de precisar que estas personas son trabajadores y que únicamente en función de ciertas características especiales están sometidas en algunos aspectos a una reglamentación especial, lo que quiere decir que, salvo las modalidades contenidas en el capítulo, tienen derecho a todos los beneficios que se consignan en el proyecto tales como aguinaldo, prima vacacional, prima de antigüedad, remuneración del servicio extraordinario, etc ⁷³ .

En dicho proyecto se establecía que los trabajadores de confianza no podrían formar parte de los sindicatos, ya que se argumentaba que estaban vinculados con los empresarios y que uno de los fines era proteger los intereses obreros frente a los empresarios, así también sostenían que los trabajadores de confianza no debían ser considerados para los recuentos, por que podían hacer honor a la confianza depositada en ellos, dejando a un lado las relaciones obreras.

Uno de los aspectos que caracteriza la condición de los trabajadores de confianza se refiere a la rescisión y terminación de sus relaciones de trabajo, lo que quiere decir que ningún trabajador cualquiera que sea su condición en

⁷³ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Ob. Cit. Pág. 16.

que presta sus servicios, puede ser despedido injustificadamente de su empleo, por lo que el proyecto considera que no sería posible aplicar a los trabajadores de confianza el reglamento general que rige la rescisión de las relaciones de trabajo porque, si tal cosa se hiciera, los trabajadores de confianza quedarían equiparados a los restantes trabajadores, esto haría imposible su existencia⁷⁴.

En la Ley Federal del Trabajo de 1970, el obrero quería limitar al máximo las posibilidades de la confianza, por el contrario, el empresario buscaba una regla general y una larga lista para que no hubiera necesidad de interpretaciones interesadas.

Los trabajadores de confianza están protegidos por la legislación de trabajo, con las modalidades que imponen su naturaleza, por lo que en dicha ley la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones.

La formula adoptada en la Ley Federal del Trabajo vigente fue incluir el concepto general de trabajador de confianza en el título primero de 'Principios generales' y así en su artículo 9º señala "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la denominación que se le dé al puesto.

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

⁷⁴ Cfr. *Ibidem*. Págs. 15-17.

En el segundo párrafo del artículo 9º se percibe la insuficiencia de las funciones de confianza que invoca, sin embargo el problema principal radica en las funciones de carácter general. Puede observarse que dicho precepto contiene dos párrafos contradictorios, el primero contradice al segundo que previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza, sólo cuando tengan el carácter general, lo cual complica más la situación de los trabajadores que son de confianza.

Coincidimos con el Maestro Dávila García, al señalar que “Los estatutos de 1938 y 1941, fueron el marco de referencia para adicionar el artículo 123 de nuestra Carta Magna con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, del discutido apartado “B”, que sirve de base para normar las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”⁷⁵.

2.5. EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA

En virtud de que los empleados y funcionarios públicos fueron excluidos de la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya que su artículo 2º señalaba que “...las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por las leyes del servicio civil que se expidan”, seguían sin protección legal alguna, así lo manifiesta el Maestro Ernesto Gutiérrez y González al señalar que al no expedirse leyes del servicio civil, los trabajadores al servicio del Estado eran sujetos al capricho de los superiores, que los movían de plazas y

⁷⁵ DÁVILA GARCÍA, Abel. “Reflexiones en Torno al Derecho Burocrático como Disciplina Autónoma”. *Vínculo Jurídico*. Ob. Cit. Pág. 4.

que los daban de baja o los ascendían sin plan o norma alguna, observándose esa clara desprotección hacia esa categoría de trabajadores ⁷⁶.

Fue como los trabajadores al servicio del Estado lucharon para obtener un reconocimiento definitivo a nivel constitucional de sus derechos, en la quinta reforma que se le hizo al artículo 123 se incorporó a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y como consecuencia de ello el texto original se convirtió en inciso "A", que tutela a obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, a todo contrato de trabajo. El inciso "B", con catorce fracciones, se refiere a los empleados del gobierno dicha propuesta fue presentada por el Presidente Adolfo López Mateos y la reforma se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960, en donde ya se consignaron las bases del trabajo de los burócratas.

Estos trabajadores que también eran subordinados y asalariados, como los trabajadores en general, carecían de las mínimas garantías de estabilidad en el empleo, de seguridad social, de posibilidad de negociación colectiva, de derecho a la huelga, como ya lo vimos fue mediante el decreto del Presidente Abelardo L. Rodríguez y posteriormente con el estatuto de 1938, los antecedentes que hicieron que surgiera el apartado "B", para ser incorporado al artículo 123 de nuestra Constitución, dedicado a las Garantías de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios Federales ⁷⁷.

⁷⁶ Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1993. Pág. 591.

⁷⁷ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. Porrúa. México. 1976. Págs. 228 y 229.

Consideramos que la importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera a nivel constitucional, radica en ser un factor indispensable para dar consistencia y viabilidad a los derechos otorgados.

El apartado “B” al momento de su creación representó un singular beneficio para los burócratas federales ya que protegió constitucionalmente a un gran sector de trabajadores que durante gran tiempo fue relegado, aún que con marcadas diferencias entre el trabajo en general y el trabajo burocrático, en detrimento de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que resulta inaplazable que, en particular, a los trabajadores de confianza se les otorgue seguridad jurídica, hoy se les abandona a su suerte y marchan a la deriva impulsados hacia todos los rumbos de acuerdo con el derrotero político .

El apartado “B” que fue agregado al texto original del artículo 123 Constitucional, no obstante de tener la finalidad de establecer condiciones justas, altero los derechos de algunos sectores de trabajadores, ya que se distinguieron dos categorías de trabajadores: los subordinados a particulares y los subordinados al Estado Federal, que marcó una situación distinta para cada sector, la aplicación de distintas leyes reglamentarias, distintas autoridades para solucionar conflictos, prestaciones laborales diferentes, lo que rompió el principio de igualdad laboral.

En la actualidad la presencia del apartado ‘B’ revela la marginación y la discriminación en la que viven grandes legiones de servidores públicos, en específico los trabajadores de confianza que solo gozan de la protección al salario y la seguridad social.

Para el Maestro Néstor de Buen la creación del apartado “B” del artículo 123 constitucional fue una de esas maniobras indecentes del Ejecutivo que se presentaron como el regreso triunfal de los burócratas al artículo 123 constitucional, en donde a los trabajadores de confianza se les reconocieron ciertos derechos con lo que se desconocieron todos los demás, abriendo un ancho camino a la siguiente injusticia: la eliminación de los trabajadores de confianza de las disposiciones de la Ley ⁷⁵.

Consideramos que la ley debe ser igual para todos, sin discriminar a uno o varios sectores de trabajadores, independientemente de los servicios que presten y a quien los presten.

Finalmente, para concluir este capítulo mencionaremos que en el desarrollo de las bases del artículo 123 apartado “B”, el 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la denominada y actualmente vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, que a decir del Maestro Gutiérrez y González, esta ley puede considerarse entre las peores elaboradas por los Estados Unidos Mexicanos, ya que carece de técnica legislativa ⁷⁶.

Consideramos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado puede ser grandiosa, si se adecua a las necesidades actuales y sobre todo si su contenido es protector de todas las categorías de trabajadores.

⁷⁵ Cfr. DE BUEN L., Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Ob. Cit. Págs. 35 y 36.

⁷⁶ Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 598.

En el siguiente capítulo analizaremos las fracciones que integran el apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente a las garantías que se le otorgan al personal de confianza al servicio del Estado.

Asimismo, revisaremos los artículos que se refieren a la relación de trabajo, el personal de confianza como trabajo especial, regulado en la Ley Federal del Trabajo.

Por último, revisaremos el contenido de los artículos que se refieren a la relación jurídica que se establece con el Estado y sus servidores públicos, analizaremos el largo y tedioso listado que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para referirse a la calidad de trabajador de confianza y finalmente analizar y criticar la exclusión que hace la ley, en su artículo octavo, de los trabajadores de confianza, que nos llevará a poder determinar si existen contradicciones, deficiencias, y sobre todo, condiciones injustas que se les otorga, en particular, a los trabajadores de confianza.

CAPÍTULO 3

TRABAJADORES DE CONFIANZA REGULADOS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE LABORAL

En este capítulo es necesario que examinemos la realidad de los trabajadores de confianza en la legislación laboral vigente, y así poder determinar si realmente dichos trabajadores son marginados ante los demás trabajadores en general, considerando que el hombre no es un medio material de producción, ni un instrumento para acumular riqueza, el pensarlo así sería atacar a su dignidad humana, toda vez que el trabajo no es un artículo de comercio.

3.1. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es: "...la ley fundamental de Organización de un Estado, es la norma de la cual deriva todo un sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de ésta y está limitado por ésta..."⁷⁷.

Como podemos observar nuestra Constitución dentro de la jerarquía de normas se encuentra en primer lugar, por lo que las normas secundarias no pueden contravenir o violar los conceptos que en ella se establecen.

En la Constitución de 1917, se proclamaron las garantías sociales; así los artículos 3º, 27, 123 y el 130, tienen un fondo social que está protegido. El

⁷⁷ BOLAÑOS LINARES, Rigel. Curso de Derecho. Porrúa. México. 2000. Pág. 24.

primero, referido fundamentalmente a la educación pública, el segundo, destaca como fundamento la propiedad del Estado mexicano sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; y específicamente en el artículo 123 ésta referido a los sindicatos y a la defensa de los derechos del trabajador ⁷⁸.

Dentro de las garantías sociales encontramos al artículo 123 Constitucional que protege los derechos laborales de los trabajadores, aunque al referirse a los trabajadores de confianza, lo que hace es limitarlos y concederles solo la protección a su salario y la seguridad social, dejando atrás sus demás derechos de auténticos trabajadores.

Para el Maestro García Maynez, la norma suprema no es un acto, pues, como su nombre lo indica, es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría ⁷⁹.

Nuestra Constitución vigente, debe de ser esencialmente humanista, protectora de la personalidad del hombre, su libertad y su dignidad, e impedir que el poder público del Estado se desarrolle arbitrariamente, establecer garantías a favor del gobernado, es decir, sin sujeción a ninguna norma jurídica, ni marginar a ninguna clase de trabajadores.

La Constitución vigente, es el instrumento en el que se encuentran protegidos los derechos de los gobernados, de ella nacen leyes reglamentarias, que no pueden ser violadas, ni estar en contra de la misma.

⁷⁸ Cfr. MOLINA PIÑEIRO, Luis J. y Otros. ¿QUE ES LA CONSTITUCIÓN MEXICANA, POR QUE Y PARA QUE REFORMARLA?. Porrúa. México. 2002. Pág. 6.

⁷⁹ Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ob. Cit. Pág. 85.

Del artículo 123 Constitucional surgen las leyes reglamentarias a sus apartados “A” y “B”, en donde se garantiza la protección de los derechos de los trabajadores, la igualdad y la dignidad humana, se asegura al trabajador un mínimo de condiciones que le permiten llevar una vida digna, sin embargo cuando se habla de trabajadores de confianza en ambos Apartados, solo se habla para limitar sus derechos, como veremos en seguida al estudiar el artículo 123.

3.1.1. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

El artículo 123 constitucional es uno de los grandes orgullos de la tradición jurídica mexicana, ya que sirvió para consagrar constitucionalmente por primera vez en el mundo, junto con los artículos 3° y 27, al derecho social.

En el artículo 123 se recogieron todos los ideales, aspiraciones y necesidades de la clase laboral que con anterioridad a 1917 habían sido la preocupación fundamental de un pueblo que buscaba su consolidación constitucional basada en un sistema de legalidad ⁸⁰.

En sus orígenes el artículo 123 no protegía a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el Decreto Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, por virtud del cual se creó un apartado “B” integrado con XIV fracciones y, las XXXI fracciones anteriores pasaron a constituir el Apartado “A”, esto nos hace entender que de alguna manera la propia constitución no

⁸⁰ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Segunda edición. Trillas. México. 2001. Pág. 70.

contempla de manera general una igualdad de derechos para los patrones en particular y para el patrón Estado.

El artículo 123 se encuentra en el Título sexto de nuestra Constitución relativa al Trabajo y a la Previsión Social y señala que: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, ...”.

El artículo 123 consta de dos apartados, el “A” que regula las relaciones laborales entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos y, de una manera general, todo contrato de trabajo; y el “B”, que lo hace entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ⁸¹.

En ninguna de las fracciones que integran el apartado “A” se habla en específico de los trabajadores de confianza, por otra parte en la fracción XIV del apartado “B” nos dice que “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

El apartado “B”, colocó a los trabajadores al servicio del Estado en una situación diferente y evidentemente sin respeto alguno para los derechos

⁸¹ Cfr. Ibidem. Pág. 62.

colectivos, ya que a los trabajadores de confianza los excluyó de cualquier derecho salvo la protección al salario y las medidas de seguridad social, es decir que dichos trabajadores no tienen derecho a la indemnización por despido justificado o injustificado ⁸².

La fracción XIV del artículo 123 Constitucional, convierte a los trabajadores de confianza en una situación diferente al resto de los servidores públicos, los convierte en una categoría legalmente desprotegida.

3.1.2. FRACCIÓN XIV DEL APARTADO “B”

A partir de la idea de que la creación del apartado “B” del artículo 123 constitucional fué una de esas artimañas del Ejecutivo que se presentaron como el regreso triunfal de los burócratas al artículo 123 constitucional, no debe extrañar que sus verdaderos propósitos han puesto de manifiesto de diferentes maneras que la treta presidencial fue evidente y no pudo engañar a nadie, pues ahora se sabe que es discriminatoria para los trabajadores de confianza.

Con respecto a los trabajadores de confianza, se reconocieron ciertos derechos con lo que se desconocieron todos los demás, basta ver el contenido de la fracción XIV para darse cuenta: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

⁸² Cfr. DE BUEN L., Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Ob. Cit. Pág. 7.

El Maestro Rigel Bolaños señala que si se reconoce que la fracción XIV otorga la protección del salario a los servidores públicos de confianza, es de considerarse que también implica que le son aplicables las fracciones I, II, IV, V y VI en materia salarial; asimismo, por lo que respecta a la seguridad social que otorga dicha fracción, XIV, hace aplicable a su vez, la fracción XI. De igual modo, en caso de que se suscite un conflicto individual derivado de una violación a los derechos laborales burocráticos que se desprenden de las fracciones citadas, será aplicable la fracción XII, del apartado B ⁸³.

La fracción IX del apartado “B”, señala: “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 suspensión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”.

Esta fracción otorga a todos los trabajadores sin excepción, el derecho a la estabilidad en el empleo o el derecho a la indemnización, a su opción, ya que no se refiere solo a los trabajadores de base, ni excluye a otro tipo de categorías de trabajadores.

Sin embargo, la interpretación infundada de la fracción XIV de este mismo Apartado se ha mantenido el criterio que los trabajadores de confianza sólo tienen derecho a las medidas de protección al salario y a los beneficios de

⁸³ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa, México, 2003. Pág. 14.

la seguridad social, sin embargo, no hay disposición alguna en el artículo 123 que justifique esa vieja política nefasta del Estado y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que conforme al artículo 1º constitucional que atribuye a todos los habitantes del país las garantías que establece la Constitución, resulta indudable que los trabajadores de confianza no pueden ser excluidos del derecho, por lo menos, a la indemnización en caso de despido injustificado ⁸⁴.

3.1.3. EL SALARIO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social cuenta para los problemas del hombre con dos conceptos teóricos formidables: el seguro social y el servicio público; el seguro social para combatir la interrupción temporal o definitiva del ingreso o para complementar el gasto. Y el servicio público para prevenir esas mismas contingencias y las demás, así como para mejorar la vida del hombre.

“El Estado tiene la obligación de proteger la salud y la vida de los individuos que no cuentan con recursos para resguardarlos por sí mismos, ni tienen la preparación suficiente para prevenir las contingencias del futuro” ⁸⁵.

Como ya hemos visto a partir de la creación del apartado “B” del artículo 123 constitucional, en donde a los trabajadores al servicio del Estado se les reconocieron ciertos derechos y a la vez se les desconocieron todos los demás, puede observarse que en la fracción XIV del apartado “B”, específicamente solo se les reconoce a los trabajadores de confianza las

⁸⁴ Cfr. DE BUEN L., Néstor. Compilación de Normas Laborales (comentadas). Ob. Cit. Pág. 358.

⁸⁵ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 571.

medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, que en este caso se refiere al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario.

“La seguridad social es un sistema de garantía contra contingencias de la vida humana, sobre las cuales la colectividad admite responsabilidad, desde antes del nacimiento hasta la muerte, con vista al bien común”⁸⁶.

Lo cual implica que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no tienen derecho ni a la estabilidad en el empleo ni a indemnizaciones por ceses injustificados, a diferencia de los trabajadores de confianza que están regulados en el apartado “A”, los cuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 49, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, en caso de que el patrón decida rescindir la relación de trabajo con motivo de la pérdida de la confianza, para quedar eximido de la obligación de reinstalarlo, deberá indemnizarlo conforme a la antigüedad y la forma en que haya sido contratado.

El artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo nos define lo que debe entenderse por salario al señalar: “Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”.

Luego entonces, los Trabajadores de confianza al Servicio del Estrado están protegidos en cuanto a su salario que el Estado-Patrón retribuye por su trabajo.

⁸⁶ RAMOS ÁLVAREZ, Oscar Gabriel. Trabajo y Seguridad Social. Trillas. México. 1991. Pág. 132.

Asimismo el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo manifiesta que “El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregué al trabajador por su trabajo”.

Al respecto el Maestro Rigel Bolaños señala que si se reconoce la protección del salario a los servidores públicos de confianza implica que se les reconozca lo referente a las fracciones I, II, IV, V y VI, en materia salarial, que se refieren a la jornada de trabajo, el tiempo extraordinario; días de descanso con salario íntegro; 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; a trabajo igual salario igual y el salario es inembargable, sin deducciones ni descuentos, solo en los casos previstos en las leyes ⁸⁷.

Por lo que hace a la seguridad social, es aplicable a su vez, la fracción XI, en el cual contempla que la seguridad social deberá cubrir los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales; la maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte, la protección a las mujeres embarazadas, también protege a los familiares de los trabajadores, ofrece centros para vacacionar económicos para los trabajadores y sus familiares, así como proporcionar una vivienda digna y decorosa.

Sin embargo, estos derechos que se les garantizan, la protección al salario y la seguridad social, no comprenden uno tan importante como es el de

⁸⁷ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Ob. Cit. Pág. 14.

la estabilidad en el empleo. ¿De qué les sirve gozar de protección al salario si en cualquier momento pueden ser despojados del empleo?, esto crea un estado de inseguridad jurídica en los trabajadores de confianza.

Como quedo señalado, a los trabajadores de confianza se les otorgó el derecho a la seguridad social y la protección al salario, pero se les excluyó de los demás derechos laborales que contempla la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Resulta evidente, la superioridad de los beneficios que la Ley Federal del Trabajo otorga, aunque de manera limitada, a los trabajadores de confianza, a diferencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que los excluye de forma tajante, como más adelante lo estudiaremos.

La estrecha relación de los trabajadores de confianza, que por la naturaleza de sus funciones, tienen con el patrón, justifica las limitaciones que la Ley Federal del Trabajo aplica a esta categoría de trabajadores, sin embargo es de apreciarse que proporciona una definición más sencilla de lo que debe entenderse por trabajador de confianza y ocupa parte de ella para regular las modalidades de esta clase de trabajadores, como a continuación veremos.

3.2.1. ARTÍCULO 9º DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

El concepto de trabajador de confianza sigue siendo, hasta nuestros últimos días, uno de los temas controvertidos en nuestra Ley Federal del

Trabajo, ya que estableció diferencias y vino a oscurecer más el panorama de los trabajadores que son de confianza, sin embargo, puede entenderse con mayor facilidad, a diferencia de cómo lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al establecer una lista interminable de quienes son trabajadores de confianza.

El artículo 9º de la ley Federal del Trabajo señala “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

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

Este concepto de trabajador de confianza de alguna forma nos dice que el tener un puesto de confianza, lleva consigo, un mayor grado de responsabilidad en atención a las tareas que se desempeñan y de alguna manera se hace presente el interés del patrón.

Para el Maestro Baltasar Cavazos, dicho precepto contiene dos párrafos que se contradicen ya que el primero, que es correcto, efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, contradiciendo al segundo cuando previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza, sólo cuando tengan carácter general, lo cual no es exacto; el Maestro Baltasar, no dice por que no es exacto, sin embargo acierta al sugerir que se debe hacer una adecuada descripción de puestos⁸⁸.

⁸⁸ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Ob. Cit. Pág. 18.

Para el Maestro Euquerio Guerrero el primer párrafo del artículo 9° es inobjetable, ya que no es lógico que la simple inclusión de un puesto dentro de los de confianza, hecho en un contrato colectivo, pudiera darle tal carácter.

Por lo que respecta al segundo párrafo opina que el propósito que tuvo el legislador fue el de referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejerzan, así sea accidentalmente, alguna de tales funciones, esto tampoco ayuda demasiado a resolver el problema ⁸⁹.

Estimamos que los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo son objeto de tutela jurídica, ya que dicha ley les dedica un capítulo dentro de los llamados trabajos especiales; y señala que con alguna excepción deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores de base.

Los trabajadores de confianza que son los trabajadores o empleados de más importancia y seguridad dentro de la empresa donde prestan sus servicios, deberían de tener, por lo menos, los mismos derechos laborales que los trabajadores sindicalizados, ya que como podemos ver, en la práctica, son discriminados por la propia Ley Federal del Trabajo, al disponer que no pueden formar parte del mismo sindicato de los demás trabajadores, no tienen derecho a la reinstalación en caso de ser despedidos injustificadamente, no recuentan en los movimientos de huelga, se condicionan y limita su participación en el reparto de utilidades, generalmente no se le paga tiempo extra, y no opera el escalafón para esta categoría de trabajadores.

⁸⁹ Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 44.

La ley vigente, en el capítulo que trata los trabajos especiales, incluye entre ellos a los trabajadores de confianza, en forma separada, regula el trabajo de las mujeres y de los menores, pero es de observarse que un trabajador de confianza puede ser menor o mujer.

El trabajo de confianza no es un trabajo especial, sino una relación especial que se da entre el patrón y el trabajador y en la cual un trabajador puede ser menor, mujer, artista y desempeñar cualquier otra actividad.

3.2.2. TRABAJOS ESPECIALES

Al existir en México una gama muy variada de trabajos o actividades con modalidades o características peculiares que se relacionan con diversas causas y factores como pueden ser el parentesco, el lugar o vehículo de la prestación del servicio, el carácter sui-generis de la actividad, su temporalidad, etcétera, el legislador decidió otorgarles por separado una regulación y reglamentación singular, propia o específica ⁹⁰.

La Ley de de 1970 incluyó nuevos trabajos, regulándolos junto con los ya existentes, en un solo título denominado “Trabajos Especiales”; de este modo se integra el título sexto de la ley, atendiendo al carácter expansivo del derecho del trabajo.

El Maestro Mario de la Cueva señala que la especialidad de estos trabajos no se refiere a la naturaleza jurídica de la relación trabajador-patrono,

⁹⁰ Cfr. BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Segunda edición. Pac. México. 1990. Pág. 327.

pues ésta es idéntica a la relación de trabajo en general, sino que tiene que ver con la concurrencia de ciertas modalidades que se dan en su desarrollo vinculadas a las condiciones de trabajo y a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patronos ⁹¹.

El caso tratado por el derecho del trabajo es diferente; la especialidad es referida a la actividad que desempeña el trabajador y que es necesario normar de manera diferente a la regulación del trabajo en general.

Así fueron incorporados los trabajadores de confianza, de buques, tripulaciones Aeronáuticas, ferrocarrileros, de autotransportes, maniobras de Servicio Público en Zona Federal, del campo, agentes de comercio, deportistas profesionales, actores y músicos, trabajo a domicilio, domésticos, trabajos en hoteles, restaurantes y bares, industria familiar, médicos residentes en periodo de adiestramiento, trabajos en las Universidades e Institutos de Educación Superior.

Esta reglamentación singular a la que nuestra legislación laboral vigente somete la prestación de trabajos que denomina “especiales”, no quiere decir que implique restricción a sus derechos, ya que dicha reglamentación tiende a protegerlos e incluso, a ampliar o mejorar sus derechos laborales, aparte de que por disposición del artículo 181 de la Ley Federal del Trabajo señala que “Los trabajos especiales se rigen por las normas de este Título y por las generales de esta Ley en cuanto no las contraríen”.

⁹¹ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 455.

El Maestro Mario de la Cueva señala que las personas dedicadas a los trabajos especiales son trabajadores en la acepción plena del término, por consiguiente, le son aplicables todas las disposiciones del artículo 123 constitucional, si existiera una contradicción dentro de las normas especiales, deberá preferirse el texto constitucional, por ser norma de rango superior y la reglamentación de los trabajos especiales son normas de excepción que deben interpretarse en forma tal, que, hasta donde sea posible, puedan aplicarse las normas generales ⁹².

3.2.3. TRABAJADORES DE CONFIANZA

Al estudiar el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, vimos que los trabajadores de confianza, son trabajadores, lo que quiere decir que están protegidos por la legislación del trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza.

Los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales.

Los trabajadores de confianza se encuentran regulados dentro del Capítulo II, del Título sexto, de la Ley Federal del Trabajo, que comprende del artículo 182 al 186, los trabajadores de confianza le son aplicables las normas que tienen como misión proteger la salud y la vida de los trabajadores, las

⁹² Cfr. Idem.

reglas sobre higiene y salubridad en los centros de trabajo y los mandamientos sobre riesgos de trabajo.

Sin embargo, el Maestro Baltasar Cavazos señala que en ninguna de las 31 fracciones del artículo 123 constitucional se habla de los trabajadores de confianza, por lo que dicha denominación es “aconstitucional”, ya que si la Ley Federal del Trabajo es reglamentaria del artículo 123 de nuestra Carta Magna, mal puede reglamentar algo que no está previsto en ésta, por lo que debe considerarse anticonstitucional, ya que no puede ni le es dable establecer distinciones donde la principal no lo hace, puesto que donde la ley no distingue no se debe distinguir ⁹³.

El capítulo se inicia con el artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo y señala que “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 semejantes dentro de la empresa o establecimiento”.

Observamos en la práctica que dicha declaración contemplada en el artículo señalado en el párrafo que antecede, no se lleva al cabo, ya que existen categorías de trabajadores que no tienen las mismas prestaciones ni derechos, marginando, por ejemplo a los trabajadores de confianza.

El derecho a la sindicalización les está reconocido a los trabajadores de confianza, pero de una manera limitada, ya que el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo establece que “Los trabajadores de confianza no podrán

⁹³ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Ob. Cit. Pág. 11.

formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores...” , esta limitación deriva de la necesidad de conciliar el respeto al derecho de sindicalización de los trabajadores de confianza, con la necesidad de evitar que ingresen al sindicato de base, trabajadores de alguna manera comprometidos con el patrón, es decir, a los trabajadores de confianza les esta prohibido agruparse en los sindicatos de los trabajadores de base ⁹⁴.

En el mismo precepto, se restringe a los trabajadores de confianza para representar a los trabajadores de base en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, asimismo, no son tomados en consideración en los recuentos de las huelgas de los trabajadores de base, para el efecto de acreditar el requisito de mayoría, ya que se piensa que los trabajadores de confianza pueden inclinarse hacia la voluntad del patrón, debido a la confianza depositada en ellos.

El artículo 184 de la Ley Laboral establece “Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo”.

Aunque la Ley Federal del Trabajo prevé y permite que de las condiciones de trabajo establecidas en los contratos colectivos se excluya a los trabajadores de confianza, estimamos que aún así, le deben ser aplicados a estos, todos los beneficios y ventajas laborales que para los trabajadores sindicalizados se establezcan en los contratos colectivos, pues sino, se

⁹⁴ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. Pág. 146.

violarían las disposiciones contenidas en los artículo 3º, segundo párrafo, 156 y 182 de la Ley Federal del trabajo.

El artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo señala: “El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de la pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causa justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47...”, esta disposición coloca al empleado de confianza en la calidad de esclavo, por que la pérdida de la confianza como hecho subjetivo del patrón dará margen a que se rescinda con facilidad su contrato de trabajo.

3.3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Las relaciones laborales que nacen de la prestación de servicios entre los servidores públicos a los que también se les denomina burócratas y el Gobierno Federal, que comprende a los tres poderes de la Unión, así como a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, y diversos organismos descentralizados se rigen por lo dispuesto en la Ley reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional ⁹⁵.

Los trabajadores al servicio del Estado como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del apartado gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el Estado logre sus funciones como tutelador del interés social, pero existe una serie de

⁹⁵ Cfr. BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 347.

trabajadores que, desempeñando un servicio público, por disposición expresa de la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, se les excluye de la aplicación de estos ordenamientos, y se les remite a sus leyes propias como son: los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior.

Entre los grupos de trabajadores excluidos del régimen de la Ley burocrática se encuentran los trabajadores de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacional, excepción hecha del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; el personal del Servicio Exterior Mexicano; y el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; los que prestan servicios mediante contrato civil, y los que están sujetos al pago de honorarios⁹⁶.

Para el Maestro Borrel Navarro “los trabajadores de confianza de la Administración Pública Federal y del Gobierno de Distrito Federal, constituyen una clase de trabajadores verdaderamente curiosa, ya que a dichos trabajadores no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos en el apartado ‘B’ del artículo 123 constitucional y tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo octavo, salvo exclusivamente para la protección de su salario y los beneficios de la Seguridad Social, lo cual resulta jurídicamente inexplicable, ya que los trabajadores de confianza, también se encuentran incluidos en los beneficios que para los trabajadores en general señala la Constitución y además deben merecer también en el desempeño de sus funciones, la misma

⁹⁶ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 425.

protección legal que disfrutaban los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior Mexicano”⁹⁷.

Insistimos, en que los trabajadores de confianza deben ser regulador por un capítulo especial y no ser excluidos en la aplicación de la normatividad laboral vigente, ya que esto trae como consecuencia marginación y desprotección a esta categoría de trabajadores.

En el Artículo 4° de la ley burocrática se establece “Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”.

Así, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8°, que más adelante veremos, excluye de manera tajante, a los servidores públicos de confianza de la aplicación de dicha ley.

3.3.1. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 2°

Este artículo ignora la estructura del Estado, ya que dispone que:

“Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de la dependencia e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...”.

Al señalarse que “Para los efectos de esta ley”, hace pensar que hay otra ley que rige efectos diferentes de esa relación jurídica de los trabajadores al

⁹⁷ Cfr. BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 347.

servicio del Estado, y tal suposición es equivocada ya que no hay más ley para regir la relación del trabajo burocrático de los empleados de base, que la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ⁹⁸.

Posteriormente manifiesta que "...la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de la dependencia e instituciones citadas y los trabajadores de base...".

Es imposible jurídicamente que la relación se establezca entre los titulares y los trabajadores, por la sencilla razón de que los primeros no son el patrón, sino que son sólo representantes del patrón Estado, y cuando un representante actúa, no se obliga en lo personal, sino que obliga al representado.

"La representación es una figura jurídica que consiste en permitir que los actos celebrados por una persona (llamada representante) repercutan y surtan efectos jurídicos en la esfera jurídico-económica de otro sujeto (llamado representado) como si este último los hubiera realizado, y no afectan para nada la del representante, el cual queda ajeno a la relación de Derecho engendrada por su acción" ⁹⁹.

Por lo anterior, el titular de la dependencia no contrata al trabajador para él, sino que lo contrata para y a nombre del Estado, o del organismo paraestatal, de ahí que la relación jurídica no puede ser entre el trabajador y

⁹⁸ Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 605.

⁹⁹ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. OBLIGACIONES CIVILES. Tercera edición. Harla. México. 1984. Pág. 134.

ese titular de la dependencia o institución paraestatal, sino que es entre el trabajador y el Estado o paraestatal.

Puede observarse que dicho artículo adolece de un defecto técnico en su redacción, que debe de ser modificado para beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, cumpliendo con la naturaleza misma del derecho laboral.

Es evidente, que conforme a lo dispuesto en el artículo en estudio, los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos del régimen laboral burocrático, ya que al establecer la relación jurídica, solo se refiere a los trabajadores de base, con lo que podemos confirmar que los trabajadores de confianza una vez más son discriminados y con ello se crea una situación de absoluta inseguridad y desprotección a esta categoría de trabajadores.

3.3.2. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 5°

Dentro del universo que constituye las relaciones del trabajo burocrático, se encuentran categorías cuya situación es aún más apremiante que la del resto de los servidores públicos, como lo es la de los trabajadores de confianza, que se enumeran en una relación interminable en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contrasta grandemente con la brevedad y, hasta donde es posible, claridad con que la Ley Federal del Trabajo trata este mismo aspecto.

“Conforme a lo preceptuado en la fracción XIV, del apartado B), del artículo 123 constitucional, solamente en la ley se puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza; por tanto, para que un

trabajo sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por la disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo. No obstante lo anterior, tomando en cuenta que el artículo 2° de la *ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, le otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por decreto Organismos Descentralizados, estimamos que en estos casos, en dicho decreto se deben precisar los cargos que serán considerados de confianza”¹⁰⁰.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado “en lugar de dar un concepto genérico de lo que es el empleado de confianza y el de base, sigue un absurdo criterio de exponer, una larga enunciación de quienes son trabajadores de confianza, y luego dice que son empleados de base todos los que no son de confianza”.

El artículo 6° nos dice “Son trabajadores de base:

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

Así dicho artículo se refiere a que son trabajadores de base los no incluidos en la larga enumeración que hace el artículo 5°, sin decir quienes son de base, ni se da una noción de quienes son los de confianza.

¹⁰⁰ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. Cit. Pág. 23 y 24.

Pero además de esa enorme lista de personas a que se refiere el artículo 5º, que no están incluidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues son de ‘confianza’, se hace otra enumeración adicional y especial en el artículo 8º que más adelante revisaremos.

Consideramos que para evitar esa enumeración casuística de los trabajadores de confianza, sea la naturaleza de los servicios que presten la que determine el carácter de confianza, sin que tengan que quedar excluidos y sin protección legal.

3.3.3. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 8º

El estudio de este artículo, es tan importante e interesante, ante todo por tratarse de las personas que intervienen en las relaciones de trabajo con el Estado, llamados trabajadores de confianza, sobre los cuales recae la aplicación del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Constitucional, Apartado “B”.

Consideramos que el artículo 8º es anticonstitucional, ya que la propia Constitución establece en su artículo 1º: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos que ella misma establece”.

Asimismo el artículo 123 señala: “...El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases constitucionales, expedirá leyes sobre el trabajo, sin que restrinja las garantías individuales...”.

El artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala: “Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°...”.

Como puede observarse el artículo 8° restringe y contraviene al excluir de la aplicación de la ley reglamentaria, a los trabajadores de confianza a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5°.

Al respecto los Maestros Trueba Urbina y Trueba Barrera en su comentario al artículo 8° señalan que “Es conveniente que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc ...”¹⁰¹.

Coincidimos con la idea de que debería incluirse un capítulo especial en la ley para los empleados de confianza, otorgándoles al igual que en la Ley Federal del Trabajo la posibilidad de reclamar mediante juicio el pago de una indemnización cuando se les separa injustificadamente, ya que sin duda el artículo 8° contraviene las bases constitucionales, perjudicando a los trabajadores de confianza y a sus familias¹⁰².

Como ya hemos venido apuntando a lo largo del presente trabajo, los trabajadores de confianza es un grupo vulnerable, que ha servido como medio

¹⁰¹ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. Cit. Pág. 25.

¹⁰² Cfr. Legislación Burocrática Federal. Comentada por HERRÁN SAVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Porrúa. México. 1986. Pág. 24.

de explotación en cada cambio de administración, por lo que, reiteramos que el trabajo no es una mercancía, sino un deber social, la marginación en que viven los trabajadores de confianza, afecta la plena integración de los individuos que ostentan un cargo de esa naturaleza, tanto en el ámbito social, como en el personal y familiar.

Enseguida veremos a groso modo, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que es una ley administrativa, la cual alude un “supuesto” beneficio para los trabajadores de confianza, sin que se resuelva el problema de fondo de la discriminación de los Trabajadores de Confianza.

3.4. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El 10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, entrando en vigor el 6 de octubre del mismo año.

Lo que se pretende con esta ley es permitir darle continuidad a los programas sustanciales de gobierno, eliminar los trastornos en los cambios de administración, conservar la experiencia de los servidores públicos, motivarlos para que se profesionalicen, mejoren su desempeño y así construir una administración pública institucional al servicio del Estado y en beneficio de la sociedad.

Así el artículo 2º de esta ley establece: “El sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de

oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

Esta ley se integra de siete subsistemas para su funcionamiento, que son la Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, Control y Evaluación, asimismo, se aplica a los servidores públicos de confianza de la Administración Pública Federal, que tengan un puesto de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento, enlace y trabajadores de base (artículos 5° y 6° de la ley en comento).

El artículo 10 de la Ley en estudio dice: “Los servidores públicos tendrán los siguientes derechos:

I.- Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta ley;...

III.- Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;...

X.- Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente”.

Sin lugar a duda, consideramos que esta ley contiene buenas intenciones, tal y como se establece en su artículo 21, último párrafo al

establecer: “No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio”.

Sin embargo, es necesario un cambio legal en el que los trabajadores de confianza tengan las mismas garantías que los trabajadores en general, ya que no resulta suficiente la aplicación de esta ley administrativa, porque solo se refiere a la permanencia en el cargo de una manera condicionada al mérito (artículo 2° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera), y a los procedimientos que establece esta ley, pero no habla de las prestaciones que debería otorgarse a los trabajadores de confianza, tales como el respeto a sus periodos vacacionales, sus jornadas laborales, días económicos, etc.

El artículo 63 establece: “La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero si garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables”.

Asimismo, el artículo 79 dice: “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo”.

Dicho artículo, establece la competencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos, pero se contradice al establecer en su segundo párrafo: “En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado...”, ya que el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone: “Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°,...”.

Consideramos que el segundo párrafo del artículo 79 de la Ley en estudio, no tiene razón de ser, al establecer que “En estos casos tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...”, toda vez que no puede emplearse una ley, que la misma excluye a los trabajadores de confianza de su aplicación.

Creemos que la creación de un apartado dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que regule las condiciones laborales de los trabajadores de confianza, ya que durante el estudio de este capítulo, observamos que desde la Constitución hasta su Ley Reglamentaria del Apartado “B”, otorgan ese trato marginal a los trabajadores de confianza.

Por último, pasaremos al capítulo cuarto, en el que propondremos algunos cambios en las disposiciones que se encuentran plasmadas en la Constitución y en su Ley reglamentaria, con la finalidad de tratar de disminuir esa discriminación que atañe a esta clase de trabajadores.

CAPÍTULO 4

NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

En este capítulo se establece la necesidad de realizar modificaciones y adiciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de buscar que los trabajadores de confianza se encuentren regulados dentro del mismo ordenamiento jurídico, y así evitar la marginación en la que se encuentra esta categoría de trabajadores.

4.1. REFORMA A LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Las reformas que en el presente capítulo se proponen, guardan estrecha relación entre sí, conformando una reforma integral en beneficio de las personas que ocupan un cargo de confianza, buscando una igualdad de condiciones laborales, con los demás trabajadores en general.

Esta fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, solo le otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, lo que significa que no gozan de la estabilidad en el empleo, ni tienen derecho a una indemnización, para el caso de despido injustificado.

Puede definirse el derecho a la estabilidad en el empleo como “...aquel que otorga el carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su

disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente la del patrón, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación”¹⁰³.

La falta o pérdida del empleo son las causas más comunes de la pobreza, por que entraña la falta de ingresos para que el trabajador subsista junto con su familia, es por eso que el principio de estabilidad en el empleo adquiere gran relevancia.

Este principio tiene como finalidad proteger a los trabajadores en su empleo a fin de que tengan, en tanto lo necesiten o lo deseen, una permanencia en el empleo más o menos duradera.

La certeza del presente y del futuro dignifican al trabajador por que aquel que sabe que su permanencia en el trabajo ya no dependen del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, y así actuará en aplicación de su conciencia ética y buscará el beneficio propio y de su familia.

Con la finalidad de que los trabajadores de confianza, gocen de los mismos derechos que los trabajadores en general, y no solo gocen de la protección al salario y la seguridad social y se encuentren excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, proponemos que se modifique la fracción XIV, del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰³ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 219.

La modificación que se propone podría quedar de la siguiente manera:

“XIV. El personal de confianza, se regirá por un capítulo especial, dentro de la Ley Reglamentaria de este Apartado”.

De tal forma, que la Constitución prevea que los trabajadores de confianza se encuentren regulados dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se establezcan los procedimientos a que estarán sujetos para la permanencia, desarrollo y separación del cargo, así como los derechos y obligaciones de esta categoría de trabajadores, otorgándoles todas las prestaciones y beneficios que concede la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para no dejarlos en estado de indefensión cuando pretendan hacer las reclamaciones que conforme a derecho les corresponde como auténticos trabajadores.

Consideramos que resulta de suma importancia, que las personas que ocupan un cargo de confianza en la Administración Pública Federal y ocupen una plaza de confianza, es decir, nivel operativo, inferior al rango de Jefe de Departamento, que tengan funciones similares o iguales a una persona de base se les otorgue la estabilidad en el empleo y que ese derecho se respete, como a los trabajadores en general, que la permanencia en su empleo, este garantizada mientras no realicen alguna conducta que amerite dar por terminada su relación de trabajo.

Para la categoría de Jefe de Departamento, Subdirectores y Directores de Área, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual es una ley administrativa, se disminuye de alguna forma esa discriminación, pero

deberían estar considerados para su regulación por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no quedar excluidos de ésta; pues al encontrarse al servicio del Estado al igual que los trabajadores de base, éstos prestan un servicio, motivos suficientes para que reciban en igualdad de circunstancias los mismos beneficios o derechos que los demás trabajadores.

4.2. REFORMA AL ARTÍCULO 2º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 2º dispone: "...la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias... y los trabajadores de base a su servicio".

Este artículo, excluye a los trabajadores de confianza, al establecer que la relación jurídica de trabajo en la Federación, sólo existe con los trabajadores de base.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también excluye de su aplicación a los miembros del ejército y la armada nacionales y a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, éstos por disposición de la fracción XIII, del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se rigen por sus propias leyes, lo que no sucede con los trabajadores de confianza, quienes de acuerdo a la fracción XIV del precepto legal invocado, sólo disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad

social, pero no de la inamovilidad en el empleo, y sin que le sea aplicable lo dispuesto en la Ley burocrática ¹⁰⁴.

De acuerdo al principio fundamental, que nos dice que en caso de duda debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador, nos hace reflexionar que “trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido...” (artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Es decir, que independientemente de la categoría que se le de al trabajador sea de base o de confianza, debe gozar de las garantías que establece la Constitución en sus artículos 1° y 123 constitucionales.

En la práctica, sabemos que muchas de las personas que prestan un servicio al Estado y que tienen nombramiento de confianza, realizan funciones de base, tales como mecanografiar, archivar, entrega de documentación, etc., y que por el solo hecho de ser de confianza, no gozan de las prestaciones que le son otorgadas a los trabajadores de base y viven con la inseguridad jurídica, por que saben que en cualquier momento pueden ser despojados de su empleo, es así como el Estado valiéndose del nombramiento de confianza oculta verdaderas relaciones de trabajo.

Consideramos que no hay justificación para marginar y despojar de la calidad de trabajadores, a quienes tienen nombramientos de confianza al Servicio del Estado, toda vez que el trabajo, es energía humana, física o

¹⁰⁴ Cfr. HORI ROBAINA, Guillermo. “Las Relaciones Laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado”. *Laboral*. Número 21. México. 1994. Pág. 49.

intelectual, personal y subordinada, independientemente de la empresa o dependencia gubernamental a la que se preste.

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores de confianza, debe estar regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no quedar excluida de ésta, en virtud de que al ser prestadores de un servicio no deben quedar marginados de este ordenamiento, ya que, al igual que los trabajadores de base, prestan el mismo servicio, “son servidores públicos,” y si bien no podrán ser reinstalados en caso de cese injustificado, considerando su calidad de trabajadores de confianza, sí tendrán derecho al pago de una indemnización constitucional, si no demuestra el titular de la dependencia la causal del cese.

La naturaleza jurídica de la relación Estado-empleado es de tipo administrativo con matices laborales, ya que el empleado público se introduce a la relación jurídica mediante un acto de adhesión llamado nombramiento, con el que se le faculta para ocupar su cargo público, ya sea de base o de confianza ¹⁰⁵.

Consideramos que si bien es cierto que el Estado como ente soberano debe conservar toda su libertad e independencia para el cumplimiento de sus fines, también es necesario lograr el equilibrio de las partes hasta donde sea posible en esa relación administrativa con matices laborales, a efecto de no dejar en absoluta desprotección al trabajador de confianza, quien generalmente dedica gran parte de su tiempo, mientras presta sus servicios al Estado.

¹⁰⁵ Cfr. RIVERA Mac NAUGHT, José de Jesús. “Trabajadores de Confianza”. Laboral. Ob. Cit.. Pág. 52.

Se pretende por lo tanto, que las personas que ocupen una plaza de confianza, su relación laboral este regulada en un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, modificando para esto el artículo 2° de la siguiente manera: "...la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre el Estado y los trabajadores de base y confianza a su servicio, éstos últimos lo harán conforme al capítulo especial de esta Ley".

4.3. REFORMA AL ARTÍCULO 5° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Durante el desarrollo del presente trabajo, hemos visto que las Leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional tienen diferencias tratándose de los trabajadores de confianza.

El artículo 5° de la Ley burocrática enumera en una relación interminable quienes son trabajadores de confianza en el servicio público, a diferencia con el trato sencillo que al mismo concepto da el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, mediante la mención de las funciones que se consideran de confianza y la estipulación de que lo verdaderamente importante es la naturaleza de las funciones que se desempeñan y no la denominación que se de al puesto.

El legislador, al crear el artículo 5°, en lugar de decir lo que se entiende por trabajador de confianza, procedió a dar para cada órgano del Estado, la enumeración o ejemplo, de cada tipo de empleado que se considera de confianza y al agregar un último párrafo a la fracción II, en el cual dispone que *"La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las*

dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos”, deja que inclusive cada secretario de Estado, pueda determinar quienes serán considerados de confianza, y podrá aumentar o disminuir su catálogo, esto además de aberrante resulta injusto para los trabajadores ¹⁰⁶.

Los trabajadores de confianza son aquellos trabajadores nombrados por el Ejecutivo Federal, los de las dependencias de gobierno y los de las entidades dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desarrollan funciones conforme a los catálogos de puestos que se establecen en cada entidad federativa en que participan los titulares de las dependencias o sus representantes y los sindicatos respectivos, y son aquellos en que se deposita o delega responsabilidad que requiere discrecionalidad en el manejo de la información, ya que se trata de colaboradores muy cercanos a los titulares de las dependencias del gobierno del Estado, ejecutando actos de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoria, control directo de adquisiciones, almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría, ayudantías. Por ejemplo, en las secretarías: son de confianza el secretario, el subsecretario, oficial mayor, director general, agentes del ministerio público, policías judiciales.

En el Poder Legislativo: Oficial Mayor, Director General de Departamentos y Oficinas, Tesorero General, Cajeros, Director de Administración, Oficial Mayor de la gran comisión, Director de imprenta, Director de biblioteca; en la Contaduría Mayor de Hacienda: contador, Director, Subdirector, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores; en la

¹⁰⁶ Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 770.

Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero, Subtesorero; en el Poder Judicial: Secretarios de Ministros, del Tribunal Superior, Pleno, Salas.

Larga, absurda e inicua es la lista de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, que se da de acuerdo con las funciones y no con la designación del puesto, toda vez que hasta el chofer del Ejecutivo Federal y todos los chóferes de secretarios y hasta los chóferes de las cocineras de los secretarios deben ser de confianza, porque están junto al jefe. Total incongruencia ¹⁰⁷.

El establecer una lista interminable de quienes son considerados como trabajadores de confianza, trae como consecuencia, que algunas personas que teniendo un cargo de esa categoría, no se encuentren enlistados en ella, o que se abuse, fundamentándose en un nombramiento de confianza para otorgar funciones de un trabajador de base y así evadir el otorgamiento de las prestaciones que le corresponden conforme a la ley.

Consideramos que debe buscarse la forma más sencilla para definir al trabajador de confianza y no la interminable lista que actualmente nos señala el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Proponemos que en lugar de la enumeración casuística que hace el artículo 5° de la Ley, sea la naturaleza de los servicios que presten la que determine el carácter de confianza, quedando de la siguiente manera: “La categoría de los trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto.

¹⁰⁷ Cfr. RIVERA Mac NAUGHT, José de Jesús. “Trabajadores de Confianza”. Laboral. Ob. Cit. Pág. 50.

Son funciones de confianza: las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización, y las que se relacionen con trabajos personales de los titulares de las instituciones públicas en el poder Legislativo, en el poder Ejecutivo, en el poder Judicial, en los Municipios y en las Instituciones Descentralizadas”.

4.4. REFORMA AL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su primer párrafo, sentencia a los trabajadores de confianza al expresar: “Quedan excluidos del régimen de esta ley, los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°...”.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado y del Gobierno del Distrito Federal, constituyen una clase de trabajadores verdaderamente curiosa, pues a dichos trabajadores no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos en el Apartado “B” del artículo 123 constitucional y tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo 8°, salvo exclusivamente para la protección de su salario y los beneficios de la Seguridad Social, esto resulta jurídicamente inexplicable, ya que los trabajadores de confianza, también se encuentran incluidos en los beneficios que para los trabajadores en general señala la Constitución y además, deben merecer también en el desempeño de

sus funciones, la misma protección legal que disfrutaban los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior Mexicano ¹⁰⁸.

Vemos como en la práctica, los funcionarios que llegaban a una dependencia a ocupar un alto puesto, a sabiendas de que los trabajadores de confianza se encuentran excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, despedían a los empleados públicos que tienen esa categoría, para traer a su gente de confianza.

En México una realidad visible y tocable es que cualquier cambio en un alto puesto en la administración pública provocaba un desplazamiento notable de funcionarios que muchas veces no encontraban ya alternativas para reincorporarse a la función pública. Ante esto, se explica, aunque no se justifica, que intenten reforzar su patrimonio con soluciones de corrupción para las que no son eficaces los remedios de la ley, al menos de manera general ¹⁰⁹.

Ahora con el servicio Profesional de Carrera, como ya mencionamos, es un avance que beneficia a los trabajadores de confianza, ya que permite, por lo menos, permanecer en el cargo, siempre y cuando se acredite tener los conocimientos para el puesto.

Sin embargo, no es suficiente, ya que los trabajadores de confianza siguen siendo objeto de discriminación al no otorgarles las prestaciones

¹⁰⁸ Cfr. BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 348.

¹⁰⁹ Cfr. DE BUEN L., Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Ob. Cit. Pág. 87.

laborales que se les otorgan a los trabajadores en general y que por su misma condición son obligados a jornadas excesivas, que vulneran sus derechos humanos.

Este precepto niega a los trabajadores de confianza en forma absoluta el derecho a la libertad, a la dignidad de seres humanos, a la justicia social y a la estabilidad en el trabajo y , principalmente la seguridad de sus familias.

En la práctica, no se aplica de manera supletoria a los trabajadores de confianza la Ley Federal del Trabajo, pero cuando se hace, se limita a una sola causal para proceder al cese, la denominada “perdida de la confianza”, actitud que transgrede los derechos de los mencionados trabajadores, de modo que nos encontramos ante un concepto de naturaleza eminentemente subjetiva, por lo que debe señalarse, en caso de controversia, si el titular acredita la calidad de confianza del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; este Órgano Jurisdiccional automáticamente resulta incompetente para juzgar el fondo del juicio y, consecuentemente, está impedido para determinar si el cese fue justificado o no, subsistiendo únicamente la competencia para decidir sobre las prestaciones relativas a la protección al salario y las relativas a la seguridad social ¹¹⁰.

La Suprema Corte de Justicia ha puesto de relieve en jurisprudencia definida que la supletoriedad opera en los casos que no prevea la legislación burocrática al señalar lo siguiente:

¹¹⁰ Cfr. RIVERA Mac NAUGHT, José de Jesús. “Trabajadores de Confianza”. Laboral. Ob. Cit. Pág. 56.

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

Séptima época: Cuarta Sala, tesis 9, Informe 1987, Segunda Parte, pág. 11.

APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995. TOMO V . MATERIA DEL TRABAJO. TESIS 582. PAG.383.

APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 1917-2000. TOMO V. MATERIA DEL TRABAJO. PRIMERA PARTE. SCJN. VOLUMEN 1. TESIS 675. PÁG. 548.

Es lamentable que los trabajadores de confianza queden desprotegidos, por ser excluidos de la ley burocrática, pues es de apreciarse como los servidores públicos son despedidos por los jefes de las unidades burocráticas de manera unilateral y arbitraria al establecer en el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B”: “Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente;

los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

Razón por la cual consideramos necesario reformar el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que es un artículo verdaderamente discriminatorio y que deja sin protección a los trabajadores de confianza, quienes generalmente tienen funciones que implican una mayor responsabilidad y disponibilidad a los requerimientos de su superior jerárquico en beneficio del Estado, sin recibir a cambio las prerrogativas en igualdad de circunstancias que los trabajadores en general.

A fin de evitar la marginación a que están sujetos irremediamente los trabajadores de confianza es necesario buscar alternativas que conlleven a mejores condiciones de trabajo para estos, situación que repercutiría en una mejora en el desempeño de sus funciones y como consecuencia la probabilidad de una posible permanencia en el empleo, en beneficio propio y principalmente de sus dependientes económicos.

Por lo que proponemos que el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quede de la siguiente manera: “Los trabajadores de confianza se regirán por el capítulo especial contenido en esta ley; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos

penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

Consideramos que el contenido del artículo 8º vigente en esta ley, consigna la marginación laboral, no solamente a los trabajadores de confianza, sino también a los que prestan sus servicios mediante un contrato civil o que están sujetos al pago de honorarios, sin embargo, tal aseveración debe ser motivo de un estudio diverso al que hoy dedicamos este trabajo.

Con la reforma propuesta pretendemos que así como los miembros del Ejército y Armada Nacional y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; etc., que se rigen por sus propias Leyes o Reglamentos internos, los trabajadores de confianza encuentren reguladas sus condiciones de trabajo en un capítulo especial de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.5. REFORMA AL ARTÍCULO 12 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los Trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo (artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Como puede observarse, la relación Estado-trabajador es de tipo administrativo con matices laborales, ya que se requiere como condición

específica que se le haya expedido nombramiento o que figure en las listas de raya de trabajadores temporales ¹¹¹.

Este precepto intenta ver como fuente de los que llaman “relación laboral”, no un contrato de trabajo, sino un acto unilateral del Estado, y es así como pretenden que el llamado “*NOMBRAMIENTO*”, sea precisamente un acto unilateral y no un acto bilateral. Una declaración unilateral de voluntad no puede obligar a persona diversa de la que emite, y de ahí que si el nombramiento fuera un acto unilateral del Estado, no podría obligar sino a éste, nunca a la persona que pretendiera fuese su trabajador ¹¹².

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

Aquí podemos ver la diferencia en el que una persona se obliga a prestar un trabajo, en virtud de un acto bilateral del género contrato y es el que va a ligarlos en los términos que se pacten.

Asimismo dicho artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dice: “...por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

¹¹¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. Pág. 698.

¹¹² Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 790.

Se entiende que estos trabajadores sólo basta que se les incluya en la lista de raya, para que ya estén al servicio del Estado, sin nombramiento, ni contrato.

El hecho de que a un trabajador se le incluya en la lista de raya, se presume que es por que ya celebró un contrato de trabajo para prestar servicios al Estado, y se le nombro, como trabajador en virtud de la relación que se establece con base en ese contrato, pero haciéndolo constar no en un documento especial para ello, sino con la sola inclusión de su nombre en la lista de raya ¹¹³.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe (artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado).

El precepto citado anteriormente, nos hace ver que el nombramiento no es sino una propuesta, oferta o policitud, y que al ser aceptada, integra el primer elemento de existencia, es decir el consentimiento, que debe tener un acto jurídico para ser contrato ¹¹⁴.

En la fracción I, del artículo 44 de la Ley burocrática se establece como obligación a cargo del trabajador la de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

¹¹³ Cfr. *Ibidem*. Pág. 792.

¹¹⁴ Cfr. SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. *De los Contratos Civiles*. Decimotercera edición. Porrúa. México. 1994. Pág. 25.

En esta fracción aludida, se desprende el elemento de subordinación, que consiste en la facultad de mando de parte del titular del órgano estatal y el deber de obediencia a cargo del trabajador.

La finalidad de modificar el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es crear una verdadera relación de trabajo, a través de un contrato de trabajo, establecido de forma bilateral, sin restar derechos individuales, ni colectivos, ni otorgarles prerrogativas por los especiales servicios que desarrollan los trabajadores al servicio del Estado, que indudablemente son de interés general, público y social, así como instituir en él, las causales de la terminación de la relación laboral con el Estado, cuando se afecten los intereses del mismo, y en caso de cese injustificado se otorgue la indemnización correspondiente. De tal forma que al tener los mismos elementos que establece la relación de trabajo para los trabajadores en general, puede aplicarse el artículo 20 de esa ley, a los servidores públicos.

4.6. INCLUIR UN CAPÍTULO ESPECIAL EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTANDO AL TRABAJADOR DE CONFIANZA

Largo ha sido el camino que han tenido que recorrer las clases que sirven al Estado para lograr el reconocimiento de su condición humana de sus derechos y de sus justas aspiraciones, pero aún más preocupante es la situación de inferioridad y discriminación jurídica que viven los trabajadores de confianza.

El punto medular de las modificaciones que se proponen en este capítulo, lo constituye la necesaria incorporación de los trabajadores de confianza a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, incluidos en un capítulo especial, en el que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones.

A lo largo del presente trabajo, nos dimos cuenta como desde la fracción XIV, del artículo 123 constitucional, Apartado "B", garantiza a los trabajadores de confianza la protección al salario y la seguridad social, pero los priva de los demás derechos, asimismo la exclusión que hace la Ley burocrática de los trabajadores de confianza de la aplicación de las disposiciones de la misma, han dado origen entre otras razones, a un mecanismo de corrupción dada la incertidumbre del destino de esta categoría de trabajadores.

Los trabajadores de confianza han tenido que vivir las inclemencias de ceses y cambios injustificados, suspensiones de sueldos, salarios no pagados, condiciones infrahumanas, jornadas arbitrarias, no se les paga el tiempo extra laborado, entre otras irregularidades de que son objeto esta categoría de trabajadores por el hecho de estar excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es común ver en las dependencias de gobierno a los trabajadores de confianza laborando hasta altas horas de la madrugada, generando desánimo, cansancio y reducción de productividad, ¿acaso los trabajadores de confianza pertenecen a otra clase social?.

Hemos mencionado que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es un avance para estos trabajadores, ya que con esta se tiene la ventaja de ingresar mediante exámenes de oposición y por supuesto un derecho inalienable a la permanencia en el cargo con la evidente limitante de las conductas ilícitas que justifiquen la separación, pero también hemos comentado que se trata de una ley administrativa que no regula las relaciones laborales, solo el ingreso y la permanencia al puesto.

Muchas son las voces de los tratadistas laborales que viven preocupados por erradicar de esa marginación en que viven los trabajadores al Servicio del Estado y que mediante algunos estudios proponen inclusive hasta la desaparición del Apartado “B”, como es el caso del Maestro José Dávalos, que señala que “ya es hora de que los Trabajadores al Servicio del Estado pasen a un régimen laboral regular, en un plano de igualdad con los trabajadores del Apartado ‘A’, reiterando una vez más la propuesta de que se derogue el Apartado ‘B’. Tomando en consideración que el trabajo del hombre es uno solo, posee una naturaleza única, no puede variar en función de la finalidad a la que se le destine. El trabajo puede ser más o menos intenso o requerir mayores o menores conocimientos, pero siempre es energía humana que se presta a una persona o a una institución”¹¹⁵.

El Maestro Miguel Borrel Navarro propone incluir en el título sexto que la Ley Federal del Trabajo dedica a Trabajos Especiales, un nuevo capítulo para reglamentar a los burócratas o servidores públicos, tomando en cuenta las peculiaridades de sus servicios, sin restarles derechos individuales ni

¹¹⁵ DÁVALOS, José. “Degradante el Apartado B”. *El Universal*. México. 15 de junio de 2002.

colectivos que desarrollan, que indudablemente son de general interés público y social ¹¹⁶.

Los Maestros Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera se inclinan por la idea de que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc ¹¹⁷.

Por nuestra parte sugerimos que sea dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la inclusión de un capítulo especial en el cual se consignen los derechos y obligaciones de los Trabajadores de confianza al Servicio del Estado, tales como condiciones de trabajo, en las que se establezcan la jornada, tiempo extraordinario, días de descanso, vacaciones, salario, aguinaldo, así como las causales que determinen el cese de los efectos del nombramiento y para el caso de cese injustificado los conceptos indemnizatorios a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, tales como son: los tres meses de sueldo y los veinte días por año laborado.

Por otra parte, el citado capítulo especial a que nos referimos, dentro del ámbito procesal deberá contemplar la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y del procedimiento ante el mismo, para el caso de controversias laborales que se susciten con las dependencias y sus trabajadores de confianza.

¹¹⁶ Cfr. BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 348.

¹¹⁷ Cfr. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. Cit. Pág. 25.

La finalidad de esta propuesta radica en que los trabajadores de confianza al Servicio del Estado se encuentren reglamentados y no queden excluidos de la aplicación de la Ley Burocrática, y por ende marginados, así como en estado de indefensión.

Por ello es bienvenida toda propuesta que ayude a evitar la marginación en que viven esta categoría de trabajadores, contribuyendo así al beneficio de la sociedad, y principalmente a la familia de estos, ya que al saber un trabajador de confianza que se encuentra protegido en sus derechos laborales, será el estímulo para que este refleje una mejor calidad en el servicio que presta al Estado, así como un mejor rendimiento durante el desempeño de su jornada laboral, sin que esto se traduzca en un exceso de la misma, toda vez que la jornada laboral deberá ser razonable o equiparable a la de los demás trabajadores, lo cual seguramente le permitiría una mejor convivencia en su seno familiar.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado requiere de los servicios de una gran cantidad de personas físicas para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, creando diferentes figuras en las cuales busca una mayor productividad a un bajo costo, una de estas se refiere a la categoría de trabajadores de confianza, quienes a lo largo de su existencia han vivido de una manera sumamente desprotegida, soportando una permanente inestabilidad en su situación laboral, debido a que su relación de trabajo es muy vulnerable debido a los vaivenes políticos.

SEGUNDA. La discriminación que sufren los trabajadores de confianza al servicio del Estado, con motivo de la prestación de sus servicios, atenta contra su dignidad de seres humanos, el trabajo debe tutelarse, independientemente a quien se preste, ya que posee una naturaleza única que no puede variar en función del tipo de actividad que se desempeñe, por que el trabajo es energía humana, física o intelectual, que se presta de manera personal y subordinada a una persona física o moral.

TERCERA. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro, lo que trae aparejada una satisfacción personal, mientras que éstos últimos trabajan para dependencias cuya función es de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una mercancía,

sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; por lo que insistimos nuevamente, tendrá que ser debidamente tutelado.

CUARTA. El Apartado “B” del artículo 123 constitucional debe comprender a todos los trabajadores que tengan el carácter de servidores públicos y que prestan sus servicios al Estado. Desde nuestro punto de vista y en forma reiterativa, consideramos que no hay razón para excluir a los trabajadores de confianza de la protección de su ley reglamentaria, en la que se precisen los derechos y obligaciones que en justicia les corresponden.

QUINTA. La falta de regulación de las relaciones laborales de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, contribuye a la marginación de éstos, ya que su inseguridad en el empleo y desprotección, inclusive de los derechos mas elementales que les deberían de asistir, los obliga a soportar humillaciones y condiciones laborales por debajo de las que se les otorga a los trabajadores en general, es por ello que los de confianza deben estar regulados por la Ley Burocrática, en un capítulo especial, y no quedar excluidos de este ordenamiento, toda vez que la marginación que padecen los trabajadores de confianza con motivo de la prestación de sus servicios, los deja en un estado visible de indefensión, sin la probabilidad de exigir, como ya expresamos, sus derechos más elementales que como tales les corresponden, por el simple hecho de prestar un servicio.

SEXTA. Para poder disminuir la discriminación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se requiere de ciertas reformas y adiciones a la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, en su Apartado “B”, que contribuyan en forma importante a garantizar, sin menoscabo al trabajador de

confianza el ejercicio de sus derechos sociales, evitar el abuso de la disolución de la relación de trabajo, eludir la esclavitud disfrazada y lograr un mejor y más adecuado desarrollo laboral de esta categoría de trabajadores. Las reformas que se proponen en este trabajo, tienen como finalidad adecuar la realidad de los trabajadores de confianza en el ámbito laboral, para que de esta manera logren su dignificación humana a través del trabajo.

SÉPTIMA. Evitar la discriminación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, favorece al progreso de las familias de los mismos, ya que éstos, al saber que su relación laboral no está sujeta a los cambios políticos o Presidenciales del País y que se encuentran amparados por las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estarán motivados para profesionalizarse, buscar mejores ingresos para su familia, mejorar su desempeño y así construir una administración pública en beneficio de la sociedad.

OCTAVA. Actualmente el Gobierno Federal, con la finalidad de mejorar las condiciones de los trabajadores de confianza, creó la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, que permite a cualquier ciudadano desempeñar un puesto como servidor público, en igualdad de circunstancias, siempre y cuando, tengan la capacidad, así como los elementos requeridos por el servicio, que le permitan acceder y permanecer en un puesto dentro de una dependencia, sin embargo, pudiera presumirse que con la citada ley, el menosprecio laboral que padecen los trabajadores de confianza ha llegado a feliz término, lo cual no es posible aún con la misma, ya que el contenido de ésta es contradictoria, lo que para su aplicabilidad resulta totalmente ineficaz. Consideramos que a pesar de ser una ley administrativa, ésta tiene que cumplir

sus objetivos propuestos, para ser el inicio que marque la formación de servidores públicos capacitados que contribuyan al seguimiento de programas que beneficien al progreso y desarrollo del país.

NOVENA. Si bien es cierto que el Estado como ente soberano debe conservar toda su libertad e independencia para el cumplimiento de sus fines, también lo es, que resulta necesario lograr el equilibrio de las partes, en cuanto a la vida personal, profesional, familiar, hasta donde sea posible, a efecto de no dejar en absoluta desprotección al trabajador de confianza.

DÉCIMA. El trabajo humano tiene la misma dignidad, independientemente de la empresa o dependencia gubernamental a la que se presten los servicios. Nada justifica marginar a los trabajadores de confianza de los derechos que el Estado debe otorgar para proteger de manera igual a todo trabajo prestado por el hombre. Por lo que finalmente deducimos que valdría la pena que la autoridad correspondiente hiciera un análisis profundo y minucioso de la situación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

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

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Tercera edición. Harla. México. 1984.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Curso de Derecho. Porrúa. México. 2000.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003.

BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Segunda edición. Pac. México. 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima sexta edición. Porrúa. México. 1994.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décimo primera edición. Porrúa. México. 1998.

CARPIZO, Jorge. Temas Constitucionales. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición. Trillas. México. 1994.

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

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. Porrúa. México. 1976.

DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima segunda edición. Porrúa. México. 2002.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.

DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Tercera edición. Porrúa. México. 2000.

DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 1999.

DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajador de Confianza. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM. México. 2002.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décimo octava edición. Porrúa. México. 2001.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México. 1992.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derechos de los Servidores Públicos. INAP. UNAM. México. 2002.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimo séptima edición. Porrúa. México. 1998.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J. y Otros. ¿Qué es la Constitución Mexicana, Por que y Para que Reformarla?. Porrúa. México. 2002.

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

RAMOS ÁLVAREZ, Oscar Gabriel. Trabajo y Seguridad Social. Trillas. México. 1991.

REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 1994.

VALADES, Diego. (Coord.) Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centagésima trigésima primera edición. Porrúa. México. 2000.

Ley Federal del Trabajo. Sista. México. 2003.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Cuadragésima edición. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Porrúa. México. 2001.

Legislación Burocrática Federal. Comentada por HERRAN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Porrúa. México. 1986.

DICCIONARIOS

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Novena edición. Porrúa. México. 1980.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I, II, III, y IV. Décima primera edición. Porrúa. UNAM. México. 1998.

PONTÓN, Gonzalo. Diccionario Enciclopédico Grijalbo. Grijalbo. España. 1986.

HEMEROGRAFÍA

DÁVALOS, José. "Trabajadores al Servicio del Estado". Laboral. Número 80. México. 1999. Págs. 43-48.

DÁVALOS, José. "Degradante el Apartado 'B' ". El Universal. México. 15 de junio de 2002.

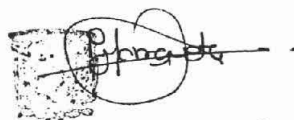
DÁVILA GARCÍA, Abel. "Reflexiones en Torno al Derecho Burocrático como Disciplina Autónoma". Vínculo Jurídico. Número 1. Zacatecas. México. 1990.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5 de diciembre de 1938. México.

HORI ROBAINA, Guillermo. "Las Relaciones Laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado". Laboral. Número 21. México. 1994.

RIVERA Mac NAUGHT, José de Jesús. "Trabajadores de Confianza". Laboral. Número 89. México. 2000.

Vo. Bo .



8 AGOSTO . 2005 .
FACULTAD DE DERECHO
SEMESTRE DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL