

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U. N. A. M.
FACULTAD DE DERECHO

**"INSTRUMENTACION DE ACTAS ADMINISTRATIVAS
A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO".
(REGULACION LABORAL ADMINISTRATIVA)**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

MARIANA IRIT GODINEZ GONZALEZ

ASESOR: LIC. MARTIN FUENTES GARCIA



MEXICO, D. F.

2005

m 348891



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México 06 de Septiembre de 2005

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM
P R E S E N T E:

La C. **GODINEZ GONZALEZ MARIANA IRIT** ha elaborado la tesis profesional titulada **“Instrumentación de actas administrativas a los trabajadores al servicio del estado”** bajo la dirección del **LIC. MARTIN FUENTES GARCIA** para obtener el Titulo de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”


LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TECNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

México D. F. Mayo 2005.

Lic. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTEVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S. C.
ESCUELA DE DERECHO

Por medio de la presente y con fundamento en lo previsto en el artículo 13 del reglamento de titulación de la Carrera de Derecho, de esta institución, hago de su conocimiento que HA CONCLUIDO el trabajo de Tesis Profesional con el que la C. MARIANA IRIT GODINEZ GONZALEZ con número de cuenta 98860701-5 pretende obtener el título de licenciado en Derecho.

Por lo anterior, doy por APROBADO el trabajo propuesto por la alumna, respecto de la investigación consistente en un estudio y análisis de la "INSTRUMENTACIÓN DE ACTAS ADMINISTRATIVAS A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO". (REGULACIÓN LABORAL ADMINISTRATIVA)

Sin otro particular, respetuosamente quedo de Usted.

ATENTAMENTE



LIC. MARTÍN FUENTES GARCIA.

PORQUE NUNCA HE ESTADO SOLA.....

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Mariana Irit

Godinez Gonzalez

FECHA: 5 de octubre 2005

FIRMA: [Firma]

GRACIAS A MI ÁNGEL (MI PAPÁ FÉLIX)
PUES NADIE SABE LO QUE TIENE HASTA QUE LO VE PERDIDO...

GRACIAS...

A MI MADRE: TERE, POR TENER EL CORAJE DE ENFRENTAR A LA VIDA POR MI Y PERDÓN
POR LOS MALOS MOMENTOS, NO SOLO ERES MI MADRE, SINO MI MEJOR AMIGA.

A MI HERMANO POR SER MI GRAN CÓMPLICE Y AMIGO; VÍCTOR ÁNGEL TQM.

MAMA TINA, LA SENCILLEZ Y TERNURA, PERO EL ÍMPETU Y LA PERSEVERANCIA, MI
PEDACITO DE SOL.

A MI MADRINITA BERE: COMO UNA MADRE, UN MODELO A SEGUIR EN TODA LA EXTENSIÓN
DE LA PALABRA.

A PAPÁ ÁNGEL, TU SUPERACIÓN ME DEMOSTRÓ QUE SE PUEDEN LOGRAR TODOS LOS
OBJETIVOS... LUCHANDO.

A MI FAMILIA EN GENERAL: PATY, CARMEN, ANGÉLICA, CLAUSEN, MARCO LUPILLA,
IVANOVICH, CHIHUICUISTLI, ANGIE, JEANNETTE, ISMAEL, ERNESTO, MARIO

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DEL PASADO, HOY Y SIEMPRE...
COMO UN RECUERDO DE QUE EN EL CAMINO ANDAMOS
Y SOBRE TODO A AQUELLOS QUE AHORA SIGUEN CONMIGO

SI ERES UNA PERSONA PACIFICA, AL MENOS SABRÁS QUE EXISTE UN LUGAR PACIFICO EN
EL MUNDO...

**INSTRUMENTACIÓN DE ACTAS ADMINISTRATIVAS A LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO**

(REGULACIÓN LABORAL ADMINISTRATIVA)

INDICE

PAG.

INTRODUCCIÓN AL TEMA.....	1
CAPITULO PRIMERO	
1. Conceptos Generales relacionados con los Trabajadores al Servicio del Estado.....	5
1.1 Trabajo.....	5
1.2 Trabajador.....	8
1.3 Trabajadores al Servicio del Estado o "Burócratas".....	11
1.4 Trabajador de Confianza.....	16
1.5 Trabajadores de Base (o planta).....	21
1.6 Otros Trabajadores.....	24
1.6.1 Trabajadores Honorarios.....	24
1.6.2 Trabajo de temporada.....	25
1.6.3 Trabajador Provisional.....	26
1.6.4 Trabajador Eventual.....	28
1.6.5 Trabajadores Meritorios.....	29
1.6.6 Trabajador de nuevo ingreso.....	29
1.6.6.1 Contrato a prueba.....	30
1.7 Diferencia entre Trabajador y Empleado.....	30
1.8 Actas administrativas.....	32

1.8.1	Acto Jurídico.....	33
1.8.2	Acto Administrativo.....	33
1.8.2.1	Acto Condición.....	36

2 CAPITULO SEGUNDO

2.1	Antecedentes de los Trabajadores al servicio Del Estado en México.....	39
2.2	Época Prehispánica.....	40
2.3	Época colonial.....	42
2.3.1	Administración.....	45
2.3.2	Legislación social.....	46
2.4	Independencia.....	48
2.5	Revolución.....	51
2.5.1	Antecedentes del apartado "B".....	55
2.6	Época actual.....	62
2.6.1	Condiciones de trabajo.....	63
2.6.2.	Antecedentes históricos.....	64
2.6.2.1	Por un estatuto jurídico.....	65
2.6.2.2	Conquistas laborales elevadas a rango de ley.....	66

CAPITULO TERCERO

3	Marco Jurídico Nacional de los Trabajadores al Servicio del Estado	
3.1	Introducción.....	74
3.2	El Estado como representante del apartado "B".....	75
3.3	Calidad del trabajador al servicio del Estado.....	78
3.4	Servidores públicos.....	80

3.5	Naturaleza del Estado y sus empleados.....	88
3.6	Empleados al servicio del Estado.....	89
3.6.1	Trabajadores de confianza y Trabajadores de Base.....	90
3.6.2	Perdida de la confianza.....	101
3.7.	Nombramiento a los servidores del Estado.....	103
3.7.1	Naturaleza Jurídica del Nombramiento.....	104
3.7.2	Características del Nombramiento.....	105
3.8	Actas administrativas aplicadas a los trabajadores.....	107
3.9	Levantamiento de actas administrativas.....	108
3.9.1	Formalidades requeridas por las dependencias para la instrumentación de una acta administrativa.....	114
3.9.2	Procedimiento al efectuar diversas diligencias.....	117
3.10	Suspensión y separación del Trabajo.....	120
3.10.1	Despido injustificado.....	121
3.10.2	Juicio previo al despido.....	123
3.10.3	Motivo de rescisión laboral.....	125
3.11	Reinstalación obligatoria.....	125
3.12	Relaciones de trabajo.....	127

CAPITULO CUARTO

4	Propuesta Jurídica.....	128
4.1	Introducción.....	129
4.2	Resultados de Estudio.....	131
4.2.1	Trabajadores de confianza con funciones formal y materialmente jurisdiccionales.....	133
4.3	Análisis de Puestos, de Acuerdo al Trabajo Realizado por los Empleados y Servidores Públicos.....	135
4.3.1	Importancia del nombramiento.....	139
4.4	Procedimiento Administrativo-Laboral.....	140

4.4.1.	La clasificación del acto jurídico.....	141
4.4.2	Clasificación de los actos jurídicos laborales.....	142
4.4.3	La estructura del acto jurídico laboral.....	143
4.4.4	Creación de los Actos administrativos.....	145
4.4.5	Elementos del acto administrativo.....	150
4.5.	Procedimiento administrativo a los trabajadores al servicio del Estado.....	153
4.6	Procedimiento administrativo.....	154
	CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	162
	BIBLIOGRAFÍA.....	173

INTRODUCCIÓN

En pleno siglo XXI, nos enfrentamos a un problema, con respecto a los trabajadores en el país mexicano, pero muy especialmente en el ámbito de la administración pública, como son los trabajadores al servicio del Estado.

Estos trabajadores al servicio del Estado, muchas, si no es que en la mayoría de los casos son considerados como “los patitos feos” de nuestro sistema jurídico mexicano, debido al desprestigio (aunque a veces cierto) que han causado con el nombre de “burocracia”.

Como se verá a lo largo de nuestra investigación, existen teorías encontradas con respecto al ámbito de aplicación del derecho con relación a dichos trabajadores (del Estado) ya que por una parte, algunos juristas lo clasifican dentro del marco del derecho laboral, mientras que otros sostienen que por su adscripción dentro del mismo Estado, deben ser sujetos a la aplicación de las leyes administrativas.

Ahora y muy en concreto el Estado sólo tiene dos formas de trabajadores; los llamados de base y por la otra, aquellos que son de confianza. Mientras los primeros están protegidos sus sindicatos, los segundos, aun ejerciendo el mismo tipo de trabajo que los empleados de base, se ven sometidos a una inseguridad jurídica que incluso los lleva al despido injustificado, alegando una pérdida de la confianza por parte de sus autoridades inmediatas a través de la instrumentación de las famosas actas administrativas, que le ocasionan una mala señalización en su expediente, para así poder despedirlo sin seguir una investigación previa plena.

El tema “*Instrumentación de actas administrativas a los trabajadores al servicio del Estado*”. (*regulación laboral administrativa de los trabajadores pertenecientes al servicio del Estado*) resulta de gran interés, ya que dichos trabajadores, pero muy en especial aquellos trabajadores de confianza, son marginados en toda la

extensión de la palabra jurídicamente de la Ley y de sus condiciones generales de trabajo al instrumentarles dichas actas, por una supuesta violación a los deberes que impone la administración pública, ya sea Federal o Local, dejándolo en un estado de indefensión, sin que le sea realizada una investigación previa.

Es por esto que se pretende precisar y en su momento tratar de dar una solución con respecto de su situación jurídica como parte de un proceso de trabajo, empezando, por las características de su nombramiento a estos trabajadores pertenecientes al Estado.

Esta investigación, fragmentada en cuatro capítulos, trata de darnos a conocer en un sentido más amplio, la situación en que se encuentran aquellas personas físicas que laboran para darle vida a la productividad interna del propio Estado

En el primer capítulo, encontraremos una serie de conceptos generales, relacionados principalmente con los trabajadores al servicio del Estado, como lo son; la definición del trabajo en su sentido estrictamente jurídico con base a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la conceptualización que realizan diferentes autores tanto de derecho laboral como administrativo.

También señalaremos el concepto de "trabajador" y "burócrata" respectivamente, tal como lo reconocen las leyes aplicables, además de los diferentes tipos de trabajadores que reconocen las legislaciones para el servicio del Estado..

Así mismo, este primer capítulo, hará una breve referencia de la definición sobre las "actas administrativas" y "actos administrativos" para enfocarnos poco a poco al tema total de esta investigación.

Nuestro segundo capítulo, versará acerca de la historia de los trabajadores en México de una manera general; la situación jurídico-social que presentaban

nuestros antepasados previa a la conquista Española hasta nuestros días, y de la separación que surgió entre los trabajadores de las empresas privadas con aquellos trabajadores que prestaban sus servicios al Estado, dando origen con ello al artículo 123 constitucional en sus dos apartados "A" y "B".

Como Marco Jurídico del capítulo tercero, encuadraremos leyes fundamentales como son la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, La Ley Federal del Trabajo como aplicación supletoria, la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mas las disposiciones pertinentes de otras legislaciones. Donde estudiaremos la representación del Estado dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional, la calidad del trabajador al servicio del Estado; la definición de servidores públicos.

Apuntaremos también la estrecha relación que existe entre los trabajadores de base y de confianza, toda vez que la *Ley burocrática* no distingue a una sin la existencia de la otra, para efectos de protección de los derechos laborales.

Conoceremos el nombramiento de que se hacen acreedores todos los trabajadores al servicio del Estado para ser considerados como tales, ya que sin este documento, no se reconoce la relación laboral entre éste y su empleados. Situación por de mas importante, pues en la instrumentación de las actas administrativas aplicadas a los trabajadores, principalmente a aquellos con "nombramiento de confianza"

Veremos además en el capítulo tercero, las actas administrativas y sus formalidades instauradas como pretexto a un supuesto incumplimiento de obligaciones laborales principalmente a los empleados de confianza con el objeto de llevarlos a un despido, situación favorable al Estado al no crear con ellos una relación de protección laboral claramente expresada en la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado. Tomando como ejemplo para ello un caso de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El contenido del capítulo cuarto, presenta los resultados de estudio encontrados a lo largo de esta investigación, y la propuesta realizada al mismo como lo es, el respeto pleno de los derechos a los trabajadores de confianza, pues de no seguir un procedimiento conforme a la LFTSE, se siga otro mas eficaz con la calidad de un servidor público, siguiendo para ello los lineamientos determinados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, obteniendo como pruebas documentales, todas aquellas que derivan de su nombramiento en el ejercicio público. O bien, que al momento de instrumentarse un acta administrativa a los empleados públicos, se tome en cuenta la calidad del acto jurídico laboral violado y su estructura, para llevarlo antes del despido injustificado de un trabajador, a las sanciones previas que determinan los articulo 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPITULO PRIMERO

1. CONCEPTOS GENERALES RELACIONADO CON LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En la presente investigación, queremos determinar las sanciones administrativas impuestas a los trabajadores de confianza, principalmente a aquellos que prestan sus servicios al Estado. Ya que en los últimos años y con las llamadas “reformas del cambio” se han venido manifestando un sinnúmero de irregularidades, con el fin de que estos “servidores públicos” sean destituidos de sus cargos o se ponga en peligro su estabilidad emocional a través de difamaciones, daño moral y estado de indefensión personal al instrumentarle al trabajador, un acta administrativa o cese de funciones sin una investigación previa.

Por lo que es necesario que precisemos algunos conceptos fundamentales acerca de las denominaciones y tipos de trabajadores que diversos autores, tanto en materia laboral como administrativa, nos otorgan para el desarrollo de esta investigación.

1.1. TRABAJO

Según el Diccionario común, el “trabajo” es el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza¹.

La Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 3° y 8° define y precisa, el concepto de Trabajo de la siguiente manera:

Artículo 3° *“El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe*

¹ García Pelayo y Gross, Ramón; *Diccionario Larousse Usual*, Ediciones Larousse, México, 1994, Pág. 747.

efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores."

Además en su artículo 8° párrafo segundo lo refiere así:

"...se entiende por trabajo toda actividad humana. Intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio."

Para tener más referencias acerca de nuestro concepto, daremos dos definiciones más. Una de raíces latinas y otra por parte de la corriente griega:

La palabra "trabajo" proviene del latín *trabs*, *trabis*, que significa traba; representando el trabajo como una traba para los individuos afirmación reforzada por Cabanellas² porque siempre lleva implícito el desarrollo de un cierto esfuerzo.

No obstante existen otros autores que ven la raíz de la palabra trabajo como un sinónimo con la palabra *laborare* o *labrare*, del verbo latino *laborare* que quiere decir labrar, relativo a la labranza de la tierra.

La segunda corriente ubica al término trabajo dentro del griego, *thlibo*, que significa apretar, oprimir o afligir.

A su vez el Diccionario de la Real Academia Española conceptúa al trabajo como "el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza"

² CABANELLAS, Guillermo; *Compendio de Derecho del Trabajo*, Editorial. Omeba, Buenos Aires, 1968, Pág.28

Por su parte, el Lic. José Dávalos lo define como “todo trabajo demanda un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores”³

Para Jorge Enrique Marc trabajo es “consustancial con el hombre; el hombre ingresa a la vida conciente trabajando. La propia naturaleza se lo impone, puesto que el hombre es el único ser que necesita la transformación de los frutos de la naturaleza, e incluso para alimentarse”⁴.

El doctor Carlos R. Penagos Arrecis expresa que trabajo es: “*una manifestación de la capacidad creadora del hombre. En cuya virtud éste transforma las cosas y confiere un valor del que antes carecía, a la materia a que aplica su actividad*”⁵ o bien en un concepto mas profundo como “*toda actividad del hombre aplicada al mundo exterior, con independencia de sus resultados, predominantemente especulativos o prácticos, en cuanto dicha actividad origina relaciones ordenadas por normas, según principios que constituyen la base de su régimen jurídico*”⁶.

Miguel Bermúdez Cisneros por su parte define al trabajo como “*la actividad física o mental que se desarrolla con el fin de crear o transformar una cosa*”⁷. Actividad, que se ha convertido en conducta inseparable del hombre, además de que le ha dado contenido económico a la existencia y ha hecho evolucionar al ser humano en lo individual, al igual que en forma colectiva a los pueblos y a la sociedad.

El trabajo es un derecho y un deber sociales. Bajo este enunciado la disciplina concibe al trabajo como un derecho nivelador de los individuos, su reconocimiento, afirma De la Cueva, equivale a la derrota del individualismo radical del sistema capitalista, en el que el hombre no tiene derechos contra la sociedad, concretamente

³ DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. Novena edición actualizada. Editorial Porrúa, México, 1999. Pág. 3

⁴ MARC, Jorge Enrique. *Introducción al Derecho Laboral*, Ed. De palma, Buenos Aires, 1979. Pág. 21.

⁵ PENAGOS ARRECIS, Carlos R.; *Derecho Individual de Trabajo (Antología)* primera edición, división de la Universidad Abierta, Facultad de Derecho UNAM, Abril 1995. Pág.10

⁶ *Ibidem*. Pág.11

⁷ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel: *Derecho del Trabajo*, Primera Edición, editorial Oxford, México 2000, Pág. 3.

la economía y el Estado, deben crear las condiciones que garanticen a la persona humana un trabajo útil para bien del mismo trabajador, de su familia y de la sociedad.⁸

Una vez definido el concepto de trabajo y analizado, debemos establecer el concepto de trabajador para determinar la relación trabajo y fuerza de trabajo.

1.2. TRABAJADOR

La Ley Federal del Trabajo nos señala en su artículo 8:

“trabajador es toda persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado”

Del concepto anterior, el Doctor Carlos Penagos, distingue los siguientes elementos:⁹

- a) Sujeto obligado: persona física
- b) Objeto de la obligación: prestación de servicios
- c) Naturaleza de la prestación: personal y subordinada.
- d) Sujeto favorecido o beneficiado: persona física o persona moral.

Por otra parte la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado define en su artículo 5° fracción III al trabajador como:

“toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios”

⁸ CHARIS GÓMEZ, Roberto; *Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo*. Editorial Porrúa, México 2003, Pág.12

⁹ PENAGOS ARRECIS, Carlos R.; *Op.Cit.* Pág. 102

Sin embargo, también la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California¹⁰ describe que es trabajador, bajo el numeral 2° que a la letra dice:

"Trabajador es la persona física que presta a las autoridades públicas un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, independientemente del grado de preparación técnica requerida, para cada profesión u oficio, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores permanentes o temporales".

Así mismo, encontramos en la normatividad administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México en el que existe un Estatuto del Personal Administrativo al Servicio de la Universidad Nacional que define con precisión con respecto al trabajador; en su referendo 4° del estatuto antes mencionado que a la letra dice:

*"Trabajador es toda persona que presta a la Universidad servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, por virtud del nombramiento respectivo. El hecho de figurar en las nóminas de pago de sueldos de la Universidad surtirá efecto de nombramiento"*¹¹

Para el Diccionario Jurídico Mexicano, terminologicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, amen de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente este término homogéneo suprime la discriminación aún

¹⁰http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal/TOMO_I/Servicio_Publico/Ley_de_Servicio_Civil_de_los_T/ley_de_servicio_civil_de_los_t.html. (5 de octubre de 2004)

¹¹<http://www.dgelu.unam.mx/nad1-1.htm>. (5 de octubre de 2004.)

subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición del obrero, del empleado y del trabajador.

Podemos distinguir tres elementos en la persona jurídica del trabajador:

- a) La persona física
- b) La prestación personal del servicio
- c) La subordinación

a) la exigencia del que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

b) la prestación personal del servicio es otro elemento inherente a la figura del trabajador, que generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por otra diferente, sin consentimiento del patrón.

c) la subordinación, supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia del trabajador, aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía. Mario de la Cueva no pretende designar un status del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios; aquella que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa. Se habla en todo caso, de la subordinación técnico funcional relacionada con la prestación de servicios, sin que se constriña en forma alguna, la dignidad o libertad de los trabajadores.

Para efectos de nuestro estudio y análisis de este capítulo, primero veremos los diferentes tipos de trabajadores que se consideran tanto en empresas privadas como en el sector de los trabajadores al servicio del Estado. Siendo este último centro de

nuestro interés, pues sólo considera básicamente dos como se demuestra en la ley reglamentaria del apartado B, en el artículo 123 de la Constitución:

“Los trabajadores serán de confianza o de base”.

.....

Así también, para que una persona sea considerando trabajador se requiere que a cambio de la prestación de su trabajo reciba un salario, existiendo casos en la práctica que no pueden ser considerados como trabajador, como: El trabajo ejecutado por un hijo o familiar del dueño de una empresa o establecimiento, donde no se le paga salario, dándole a cambio alojamiento o alimentos; el trabajo ejecutado por el miembro de una comunidad donde se acuerda por la mayoría de sus integrantes realizar trabajos de mejoras o reparación a los caminos públicos, el trabajo realizado por una persona(cerillo) en un supermercado fuera del área de atención al público, guardando la mercancía en bolsas o cajas; en el caso específico de los (cerillos) éstos sólo reciben propinas de los clientes, más no salario del dueño del supermercado.¹²

1.3. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO o BURÓCRATAS

Las múltiples actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado, para la realización de sus cometidos, pone de manifiesto el gran número de personas que necesita, no sólo en la Administración Pública, sino en los órganos de los poderes legislativo y judicial.

Del universo de personas que el Estado emplea hay que distinguir aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, de aquellas a quienes de manera eventual o accidental prestan servicios al estado en periodos electorales o censales, o en cumplimiento a

¹² FLORES G., Arturo; *Interpretación y Aplicación Práctica Del Contrato Individual Del Trabajo*. Universidad Abierta.

los mandatos legales impuestos como cargas públicas en ejercicio del poder de imperio, como en el caso del servicio militar o de retención de impuestos.

Es opinión de los tratadistas considerar al Estado como una gran organización cuya complejidad rebasa, con mucho, a la que se observa en las organizaciones emprendidas por los particulares, por muy grandes que estas sean. En México existen cerca de ocho millones de servidores públicos, lo que representa 31% de la población económicamente activa.

La función pública, realizada por los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de este, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado en cuanto tal, y la segunda esta identificada con todas las acciones a cargo del Estado. La capacidad de acción llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el servidor.¹³

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta sus servicios al Estado y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente burocracia proviene del francés *bureaucratie* y este de *bureau*, oficina, escritorio, y del griego *kratos*, poder; se entiende pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo este termino ha tomado una acepción peyorativa, despectiva; a los servidores públicos se les ha considerado como una plaga de los estados modernos.

Regresando al origen del término *burocracia*, este deviene, como mencionamos anteriormente del francés *bureau*, el que a su vez proviene del latín *buere*, el cual significa más propiamente pieza de lana, que en nuestro caso estaba referido al paño con el que se cubría la mesa para la atención de los asuntos públicos y que posteriormente da este nombre a la mesa misma, luego se extiende a la habitación

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Op. Cit.* Pág. 258

donde esta se encuentra y de modifica de *bure* a *bureau*; hasta arribar a *buraliste*, con el que se identifica a todos los empleados, sin ninguna distinción.¹⁴

Sin embargo podemos definir a los Trabajadores al Servicio del Estado de la siguiente manera: "Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o su representante y en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente"¹⁵

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás relaciones de trabajo, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

En nuestro país, el artículo 123 constitucional, en su apartado B, fundamenta las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores; cuando estos presten sus servicios para los Poderes de la Unión o bien para el Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo en su fracción XIII excluye del régimen a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, casos en los que las relaciones jurídico laborales son reguladas por sus propias leyes¹⁶.

Al hablar de trabajadores al servicio del Estado, comúnmente ese universo se ve restringido a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (Presidencia de la Republica, Secretarías de Estado, Poder Legislativo y Judicial) a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, así como a los trabajadores de algunas otras instituciones mencionadas de manera expresa e impropia, por dar al precepto constitucional una amplitud de que carece. No obstante, el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla diversos sectores de trabajadores que prestan sus servicios al Estado mexicano y cuyas relaciones están

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa . México 2000. Pág.3107

¹⁶MARTÍNEZ MORALES, Rafael I; *Op. Cit.*, Pág.258

reguladas por diferentes regímenes jurídicos; entre los que se encuentran: los trabajadores que están al servicio de más de 800 organismos paraestatales los cuales regulan sus relaciones de trabajo indistintamente por los apartados A o B del artículo 123 constitucional, sin que exista hasta la fecha un criterio definido de ubicación. El presidente de la república en turno, al crear cada uno de esos organismos, de conformidad con las circunstancias del momento, decreta dentro de cual de los dos apartados quedan inscritas las relaciones de trabajo del nuevo ente jurídico. Pero sin que haya una referencia en el artículo 123 constitucional o en alguna otra norma de igual categoría.

En relación a los trabajadores que prestan sus servicios a organismos internacionales (ONU, UNESCO, OEA, OIT, etc.) rigen sus relaciones laborales en reglamentos especiales que se procura cada uno de los mismos organismos.

Para ser trabajador al servicio del Estado no es suficiente prestar un servicio personal subordinado; no es suficiente que haya quien ordene y quien obedezca las órdenes de trabajo. Es indispensable la existencia de un nombramiento o que el empleado aparezca en las listas de raya. Puede estar trabajando tres o seis meses, uno o más años, pero si el trabajador no tiene nombramiento o si no aparece en la lista de los trabajadores temporales, no es considerado trabajador¹⁷.

La ley reglamentaria del apartado B, artículo 123 de la Constitución considera básicamente dos tipos de Trabajadores:

“Los trabajadores serán de confianza o de base”.

.....

Sin embargo, diversos son los medios utilizados por el Estado para procurarse la actividad intelectual o física de las personas dedicadas a los cometidos que le son propios, y en atención a ello es que somete a estos (conocidos como agentes), a un

¹⁷ DÁVALOS, José; Editorial de *El Universal*. Sábado 15 de junio de 2002. Primera sección

régimen jurídico adecuado al tipo de servicio personal prestado¹⁸. Pues existe una pluralidad de formas que revisten los servicios prestados y los regímenes que se aplican a la relación Estado-servidor público, que trae como consecuencia un sinnúmero de clasificaciones de los empleados del Estado.

- a) Representativos y profesionales (burócratas) según se desempeñen como representantes (del Estado) o técnicos.
- b) Electivos o de nombramiento atendiendo al origen de su designación, esto es, mediante sufragio o por decisión de la autoridad competente
- c) Nacionales, provinciales (en nuestro caso estatales) y municipales de conformidad a la estructura administrativa de su adscripción
- d) Autoridades o agentes; según su potestad de mando, siendo los segundos meros auxiliares o ejecutores
- e) Inamovibles o amovibles; de acuerdo a su estabilidad de empleo. En nuestro derecho, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el privilegio de inamovilidad para aquellos trabajadores que hayan cumplido seis meses en funciones de materia ininterrumpida.
- f) Colegiados y unipersonales; cuando la función requiera concurso de otros servidores públicos (por ejemplo, los senadores y diputados en su actividad legislativa) o deba desempeñarse de forma individualizada.

Al referirse a la naturaleza jurídica de la función pública, algunos autores la identifican como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo, lo cual resulta incorrecto ya que, como quedo expuesto, el concepto comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes y menos el conjunto de funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los

¹⁸ MARTINES MORALES Rafael I.; *Derecho Administrativo (segundo curso)* ed. Harla México 1991. Pág. 319

trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos frente al Estado.¹⁹

Esta confusión se ha originado a partir del hecho de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de personas físicas, puesto que, cuando tratamos la función pública, nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se hace referencia a los empleados del Estado y a las características jurídicas que presentan en el desarrollo de su actividad, pero ello no justifica que se confunda el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma.

1.4 TRABAJADOR DE CONFIANZA

Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrón en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter *sui generis*, acorde con las labores que realizan o empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.

En el artículo 123 constitucional, no consignó desde su origen, ningún principio o idea que pudiera relacionarse con los trabajadores de confianza; más aún el término ni siquiera se empleó por las leyes locales del trabajo promulgadas en las entidades

¹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel; *Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso*, cuarta edición actualizada, editorial Porrúa, México 2000. Pág. 187

federativas. Fue la Suprema Corte de Justicia, la que se refirió en algunas ejecutorias al concepto empleado de confianza, para otorgarle un valor legal y gramatical al mismo tiempo, que permitiera su correcta ubicación en la relación de trabajo; sostuvo que *"de confianza serían únicamente los altos empleados que por razón de sus funciones, tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación y aquellos que también por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la misma"*

Para referirnos a este tema, es necesario hacer hincapié de que dicho puesto es cuestionado incluso hasta nuestros días, como lo señala el maestro Néstor de Buen en su obra Derecho del Trabajo, refiere a que hubo un primer anteproyecto que utilizó una doble formula: por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le diese al puesto. Después se hizo una enunciación de los principales puestos de confianza, dando entrada por último a la analogía y otorgando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión.²⁰ Tal y como aparece en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9°:

"la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto".

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. La formula no mereció la aprobación de los sectores en la "exposición de motivos" de la ley de 1970. Se dice que los trabajadores pidieron que se redujeran las fracciones y rechazaron la idea de que la fracción final se diera entrada a la analogía. Por el contrario, el sector patronal pidió que se ampliara la lista. "Ante la divergencia de opiniones..." se llegó a la conclusión de que era preferible un concepto general a cuyo fin se adoptaran las ideas siguientes: los trabajadores de confianza son trabajadores, según lo indica su

²⁰ DE BUEN LOZANO, Néstor; *Derecho del Trabajo*; tomo segundo; Décimo sexta edición actualizada Ed. Porrúa .México, 2002; Pág.420.

nombre, lo que quiere decir que están protegidos por la legislación del trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses con la realización de sus fines y con su dirección administrativa y vigilancia general, esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia permitieron determinar las dos características siguientes: primeramente la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de sus funciones; en segundo lugar las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón.

No obstante, encontramos a otros juristas que definen al trabajador de confianza, como es el caso del maestro Jesús Castorena que en una versión que tiene cierta originalidad expresa como "la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo enviste, total o parcialmente de facultades generales respecto del personal de la empresa, de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización"²¹.

El anterior concepto también es retomado por el Estatuto del Personal Administrativo al servicio de la UNAM además de que le agrega otras funciones más específicas para el desempeño del puesto o nombramiento como veremos a continuación:

Artículo 7o.- "Son trabajadores de confianza aquellos que tienen funciones de dirección, fiscalización o vigilancia de las actividades administrativas de la Universidad, así como los que integran el personal de las secretarías y ayudantías particulares y privadas de las autoridades y altos funcionarios de la misma, los que estén ocupados en trabajos personales de dichas autoridades y funcionarios y los que no figuren en el tabulador universitario. Las plazas de los trabajadores de confianza deberán figurar, expresamente, en los presupuestos anuales que apruebe el Consejo Universitario".

²¹ CASTORENA J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero*. Fuentes Impresores, México, 1973, Pág. 44

La Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, municipios e Instituciones descentralizadas de Baja California define a los trabajadores de confianza en sus artículo 5°, 6° y 7° como sigue

Artículo 5.- "Son trabajadores de confianza en el poder Legislativo, en el poder Ejecutivo, en el poder Judicial, en los Municipios y en las Instituciones Descentralizadas los que reúnan las condiciones a que se refiere el Artículo siguiente. Y lo refuerza con los numerales 6 y 7 del mismo ordenamiento para sus efectos procedentes;"

Artículo 6.- "La categoría de los trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

Son funciones de confianza: las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan el carácter general y las que se relacionen con trabajos personales de los titulares de las instituciones públicas".

Artículo 7.- "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores de base, ni serán tomados en consideración en los recuentos para determinar la mayoría en casos de huelga o conflictos Inter gremiales, no pudiendo ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integre en virtud de las disposiciones de esta ley".

Así mismo Trueba Urbina afirma que las funciones de confianza comprenden "todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades en forma específica o concreta, en el taller, en la fabrica, en departamentos y oficinas, no le dan a tales funciones el carácter de confianza"²²

Trueba Urbina, estimaba que estos empleados denominados también de *cuello alto* ni siquiera sienten las inquietudes de la clase obrera, si tienen el carácter de trabajadores frente a los empresarios o patrones.

²² TRUEBA URBINA Alberto; *Nuevo Derecho del Trabajo*. Ed. Porrúa; México 1970. Pág. 320

El maestro Baltasar Cabazos Flores hace una aportación nueva con respecto de los trabajadores de confianza porque según su obra, “primero se le conoció con el nombre de empleados”²³.

Desde su denominación, que desde luego y para variar, no es muy feliz, todo lo que se ha escrito en torno a dichos trabajadores es bastante confuso y discutible. A *contrario sensu*, podría entenderse que todo aquel trabajador que no fuera de confianza, tendría que ser de desconfianza.

Durante mucho tiempo se pensó que el título o denominación de trabajadores de confianza derivaba de la voluntad de las partes, es decir, de lo que se conviniera o pactara en los contratos colectivos de trabajo, lo que por supuesto era erróneo.

También opina que estos trabajadores (también conocidos como white collar o cuellos blancos) en tiempos actuales ya poseen incluso, “identificación” de clase frente al patrón, quien a veces los tiene tan cerca que no los ve, se olvida de ellos y en ocasiones involuntariamente y en ciertos casos con conocimiento de causa, no se les paga ni se les cubren las prestaciones laborales más elementales a que tienen derecho, como son el tiempo extraordinario o la prima dominical.²⁴

Para el maestro Ernesto Gutiérrez y González en su libro *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*; este tipo de trabajadores (empleados de confianza como el les llama) al servicio del Estado no están protegidos por la ley reglamentaria de la constitución en su artículo 123 apartado B. Pero no le otorga ningún tipo de concepto²⁵.

²³ CABAZOS FLORES, Baltasar: *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*. Ed. Trillas, México 1996. Pág. 142

²⁴ *Ibidem*. Pág. 143

²⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto: *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*. Ed. Porrúa 1993 Pág. 594

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

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

Ante esta situación, ser considerado como personal de confianza, hasta ahora ha limitado a este tipo de trabajadores a organizarse en sindicatos, dada una interpretación amañada de las autoridades laborales; sin embargo, han existido experiencias, como la de DINA, en la década de los setenta, que intentaron reivindicar sus derechos²⁶

1.5 TRABAJADORES DE BASE (O DE PLANTA)

En cuanto a los trabajadores de base podemos decir que el concepto de estos trabajadores es más claro y definido, toda vez que el estatuto administrativo de la UNAM antes referido, manifiesta en su artículo 9° a que se refiere con este tipo de personas físicas:

²⁶ SÁNCHEZ DAZA, Germán y MARTÍNEZ DE ITA María Eugenia. Empleo y remuneraciones. <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/29german.htm>. (6 de octubre de 2004)

"Son trabajadores de base los que desempeñan labores de carácter permanente para el desarrollo normal de los servicios de la Universidad con excepción de los de confianza.

Todo trabajador de base que ocupe una vacante definitiva o una planta de nueva creación, tendrá el carácter de definitivo después de 30 días de desempeñar el puesto, si no ha sido objetada su capacidad por la Universidad y si el movimiento se ha sujetado al Reglamento de Escalafón. En caso de que fuera objetada dentro de los primeros 29 días, regresará a su planta anterior y si es de nuevo ingreso quedará separado del servicio sin responsabilidad para la Universidad.

Todo trabajador de base que ocupe una vacante interina o un puesto nuevo de carácter transitorio adquirirá derecho a desempeñarlo por todo el tiempo que dure la vacante o el nuevo puesto si no hubiera sido objetada su capacidad por la Universidad dentro de los primeros 29 días, y si se ha sujetado el movimiento al Reglamento de Escalafón. En caso de que fuere objetada dentro de los primeros 29 días, regresará a su planta anterior y si es de nuevo ingreso quedará separado del servicio sin responsabilidad para la Universidad.

La ley reglamentaria (Ley Burocrática) del apartado B, del artículo 123 de la Constitución señala en su artículo 6º. quienes son las personas que pertenecen a este supuesto de personal de base:

Artículo 6.- "Son trabajadores de base aquellos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no sean de confianza.

Los trabajadores de base tendrán permanencia en el trabajo, después de cumplir doce meses de servicios, y en el caso de que sean separados de su empleo sin causa justificada, podrán optar por la reinstalación en su trabajo o a que se les indemnice con el importe de tres meses de salario y de veinte días por cada año de servicios prestados. Los trabajadores de confianza no tendrán derecho a la reinstalación en su empleo.

Los Directores Generales podrán ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público".

También la Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 29 de fecha 20 de octubre de 1989, Sección I Tomo XCVI especifica quienes son considerador como trabajadores de base:

Artículo 8.- Son trabajadores de base los no incluidos en el Artículo 5to (ver trabajadores de confianza). en relación con el 6to. siendo por ello inamovibles; adquiriendo el derecho a la estabilidad no solamente dentro de las autoridades públicas sino en el puesto específico para el que fueron nombrados.

Artículo 9.- Tratándose de empleados de confianza o de trabajadores incluidos en listas de raya que desempeñen funciones de trabajadores de base al prolongarse por más de seis meses sus actividades, deberá considerarse su plaza en el presupuesto de egresos correspondiente al siguiente ejercicio fiscal como trabajador de base debiendo ingresar en la plaza de la última categoría

La Ley del Trabajo Burocrático determina en su artículo 12 que:

"los trabajadores prestaran sus servicios en virtud del 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."

Por lo que se entiende que este tipo de trabajadores debe de poseer de un nombramiento que le especifique cuales son las funciones a desarrollar.

Es importante no confundir el trabajo de planta con el de base. El de base es el trabajo que no es de confianza; ambos están referidos a la naturaleza del servicio que se desempeña. El trabajo de confianza puede ser de planta.

Para que se de el trabajo de planta no es indispensable que se preste todos los días; lo que importa es la periodicidad fija en el servicio. Aquí pueden verse dos especies de este género de trabajo: el trabajo de planta continuo. Y el trabajo de planta de temporada o cíclico.

El trabajo de planta es la cristalización de uno de los principios sustanciales del derecho del trabajo: la estabilidad de los trabajadores en el empleo²⁷.

Puede decirse que trabajo de planta es el que se presta “para siempre”; en el se plasma de modo claro el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo, que consiste en que el trabajador permanece en su plaza mientras lo desee o basta cuando se presente alguna causa justificada de rescisión, o hasta que se de alguna causa ajena a la voluntad de las partes que produzca tal terminación.

El trabajo de planta es el que se desempeña de manera normal o necesaria y permanente en la empresa.

1.6 OTROS TRABAJADORES

1.6.1 TRABAJADORES HONORARIOS

El maestro Rafael I. Martínez Morales en su obra Derecho Administrativo (segundo curso)²⁸ hace referencia al autor Rafael Bielsa, quien conceptúa a las personas por honorarios de la siguiente forma: “son honoríficos o remunerados según reciban o no sueldo”. Se hace necesario aclarar que no todos los que prestan un servicio personal, por ese solo hecho, deben ser considerados trabajadores. Tal es el caso de quienes en nuestro medio, sujetos a una relación jurídica de carácter privado desempeñan eventualmente una tarea para el estado o empresa (por ejemplo los profesionales), la cual debe ser satisfecha o bien se carece para ella del personal especializado o momentáneamente las cargas de trabajo así lo ameritan.

²⁷ DÁVALOS José; *Tópicos Laborales*; ed. Porrúa; México 1992. Pág. 23

²⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho Administrativo (segundo curso)* ed. Harla. México 1991. Pág.320

El jurista José Dávalos, en una publicación en el periódico "El Universal" señala al trabajador bajo el régimen por honorarios como "trabajadores que están al margen de la legislación laboral; no crean antigüedad en el servicio, no se les conceden vacaciones, no se les otorga aguinaldo, no se les inscribe en los servicios de seguridad social; trabajan igual o más que sus compañeros que tienen plaza de estructura; año tras año viven sin ninguna protección laboral"²⁹.

En el artículo número 48 de la revista "visión contable", publicado en el mes de octubre del año 2000; los contadores públicos José Antonio Pérez Ramos, Margarito Alvarado Monares y Jorge Jarquin describen y fundamentan por medio de la Ley del Impuesto Sobre la Renta quienes son aquellos sujetos de régimen de honorarios³⁰:

1.6.2 EL TRABAJO DE TEMPORADA³¹

El trabajo que se desempeña en determinadas temporadas o ciclos del año, se encuentra comprendido dentro del trabajo de planta o de tiempo indeterminado y debe recibir tratamiento como tal. No disfruta de los beneficios laborales, por las maniobras del patrón para escamotear las prestaciones que le corresponden.

Equivocadamente a estos trabajadores de temporada se les llama y se les da el trato de trabajadores eventuales. Vale la pena aclarar, que en la LFT de 1970, el trabajo eventual paso a ser de tiempo determinado o de obra determinada. Sólo quedo como trabajo eventual aquel trabajo cuya naturaleza así lo exige.

Generalmente se define al trabajo eventual en sentido negativo, diciendo que es el que no reúne los requisitos del trabajo de planta, de tiempo o de obra determinados. Podría agregarse que es el trabajo ocasional que se presta una sola vez y no se sabe si volverá a prestarse.

²⁹ DÁVALOS, José; *Editorial de El Universal*. Sábado 15 de junio de 2002. Primera sección

³⁰ http://www.offixfiscal.com.mx/variados/art_e%29.htm (6 de octubre de 2004)

³¹ Cfr. DÁVALOS José; *Op. cit.* Pág. 28.

Por esto, según Dávalos, “jamás puede considerarse al trabajo de temporada o cíclico como trabajo eventual, porque es un trabajo normal o necesario y permanente”³².

Las definiciones que daremos a continuación son las establecidas dentro del multicitado Estatuto del Personal Administrativo al Servicio de la UNAM.

*Artículo 10.- Son trabajadores **temporales** los que se contratan por un tiempo determinado para satisfacer necesidades extraordinarias del servicio.*

Los trabajadores temporales únicamente desempeñarán sus cargos por el tiempo para el que hayan sido contratados; cuando subsistan las causas que les dieron origen, se prorrogarán los contratos.

Los trabajadores temporales que hayan laborado consecutivamente por un término mayor de un año adquirirán la calidad de trabajadores de base. El puesto por ellos desempeñado en forma temporal pasará a ser de base incluyéndose como tal al formularse el presupuesto inmediato subsecuente, además de hacerse los movimientos escalafonarios correspondientes.

*Artículo 12.- Tanto **los trabajadores temporales** como los contratados por obra determinada, a los cuales se refieren los dos artículos anteriores, **podrán ser separados de su trabajo, sin responsabilidad para la Universidad, si dentro de los primeros 29 días de la prestación del servicio no demuestran tener la capacidad necesaria para desempeñar el puesto para el que hayan sido contratados.***

1.6.3 TRABAJADOR PROVISIONAL

La administración pública no considera propiamente este concepto de trabajador en sus Condiciones Generales de Trabajo, Ley reglamentaria del Art. 123 apartado B

³² *Idem.*

Constitucional, ya que sólo le otorga título de nombramiento al contrato tal como se observa en el Art. 9 fracción III) de las condiciones generales de trabajo "Son nombramientos provisionales: Los que se expidan conforme al proceso escalafonario respectivo para ocupar vacantes temporales de más de 6 meses".

También pueden ser considerados como tipo de servicios prestados al Estado generalmente en un lapso breve o cuando las eventualidades sociales así lo requieran; están contempladas en la ley y son estrictamente personales, esto es, no pueden ser sustituidos los individuos obligados a ello. El concepto expresado anteriormente propone algunos ejemplos que se contemplan como obligatorias y en algunos casos no remuneradas:

- a) Las actividades censales y las tareas electorales, que se realizan obligatoria y gratuitamente en auxilio de las autoridades competentes.
- b) Los cargos de elección popular, desempeñados de manera obligatoria más no gratuita.
- c) El servicio de las armas, remunerado, con excepción del servicio militar que prestan los jóvenes que adquieren su mayoría de edad, el cual es gratuito.
- d) El servicio social, requisito obligatorio que deben cumplir los que hayan concluido sus estudios de enseñanza superior, generalmente mal remunerado
- e) Como miembro del jurado que conozca de ciertos delitos.

La Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California contempla también a trabajadores temporales y por obra determinada como se hace notar en los siguientes artículos:

*Artículo 15.- Los trabajadores prestan sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores **temporales** o permanentes **para obra determinada** o por tiempo fijo.*

Artículo 16.- El señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

I.- Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar.

II.- Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador y

III.- En los demás casos previstos por esta ley.

En un criterio de Jurisprudencia, integrada a su igual 110, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Segunda Parte, Cuarta Sala, página 77, refiere al contrato de trabajo temporal que a la letra dice:

"la contratación temporal esta legalmente permitida; ahora bien, para la licitud y validez de un contrato temporal, debe justificarse su causa motivadora, o sea, que la naturaleza del servicio que se va a prestar así lo amerita, pues el espíritu de la ley estriba en no dejar al arbitrio del patrón el termino del contrato según se corrobora con el artículo 39 del mismo ordenamiento, que consagra el principio de permanencia del contrato, emergiendo de el derecho de que el trabajador continúe en el servicio, mientras subsisten las causas que dieron origen a la contratación."

1.6.4. TRABAJADOR EVENTUAL

El contrato de trabajo eventual es el contrato previsto para cubrir un puesto de trabajo en circunstancias excepcionales, cuando las mismas no se puedan establecer con un plazo cierto de antemano, aun cuando el plazo sea finalmente determinado³³

Rafael Martínez Morales, determina que "en la practica administrativa, en este caso dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado el carácter de eventual o especializado, y para los que este no requiere sostener una relación de

³³ UCh RR.HH. portal de estudiantes de RR.HH. www.uch.edu.ar/rrhh Título: El tiempo en el Contrato de trabajo

trabajo permanente con quienes lo presten. Por ello, decide captar profesionales libres con los cuales, como ya fue mencionado, establece una relación de carácter netamente civil.³⁴

Se le considera generalmente a los trabajadores que tienen un contrato de trabajo por un periodo único de tres meses y que puede ser renovable sin crear una relación de obligación de prestaciones por parte de la empresa contratante

1.6.5. TRABAJADORES MERITORIOS

En una extensa búsqueda para precisar este concepto, hemos encontrado que existe una ley llamada "Condiciones Generales de Trabajo del Personal Docente y no Docente" Depositado en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el día 15 de octubre de 2001³⁵. que los describe de la siguiente manera:

Artículo 9. No existirán entre el personal los llamados TRABAJADORES "meritorios". Se entiende por TRABAJADORES "meritorios" las personas que desempeñen alguna actividad dentro del CETI sin recibir remuneración alguna.

1.6.6. TRABAJADOR DE NUEVO INGRESO

Se le da este tratamiento a aquellas personas físicas que se incorporan a la actividad laboral, al prestar sus servicios dentro de una empresa o institución gubernamental determinada, para lo cual se le enseñan las funciones básicas que se desarrollan dentro de la misma.

³⁴ MARTINEZ Morales Rafael I.; *Derecho Administrativo (segundo curso)* Ed. Harla México 1991. Pág.321.

³⁵ <http://www.ceti.mx/es/normatividad/condicionesgrals.phtml>. (6 de octubre de 2004)

1.6.6.1. EL CONTRATO A PRUEBA³⁶

La legislación laboral vigente no da cabida al contrato a prueba; sin embargo, los empresarios se han propuesto demostrar lo contrario, mediante la interpretación artificiosa del texto legal y con acciones por la vía de hecho.

El único caso de contrato a prueba que registra la legislación, es el previsto en el artículo 343 referente al trabajo domestico: “el patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio...” este caso excepcional se debe a las peculiaridades de esta labor.

El contrato por tiempo determinado sólo procede en los únicos tres supuestos que específicamente señala la LFT en el artículo 37 en ningún caso el llamado contrato a prueba encuadra dentro de los supuestos de la relación laboral por tiempo determinado.

1.7. DIFERENCIA ENTRE TRABAJADOR Y EMPLEADO

Esta diferencia la podemos localizar en el propio artículo 123 constitucional, al dividirla en dos apartados fundamentales, los cuales se conocen hoy en día como apartado A y apartado B; de donde surgen sus respectivas leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado mejor conocida como “Ley Burocrática”

Así pues observamos que el apartado A se aplica a los obreros, jornaleros, empleados domésticos y de una manera general, a todo contrato de trabajo, incluyendo en este apartado a los trabajadores universitarios. Como lo señala la fracción VII del artículo 3° constitucional:

³⁶ DÁVALOS José; *Tópicos laborales*; Ed. Porrúa; México 1992. Pág. 30

VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de este artículo..... las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normaran

por el apartado A del artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; y

El apartado B se aplica a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (empleados)³⁷

Se dice que *empleado*, es una expresión utilizada en la fracción II del Art. 89 de la constitución vigente, para designar a ciertas personas al servicio de los poderes federales o locales, caracterizado por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función pública, su carácter contractual en relación con el Estado; por ser siempre remunerado; no tener carácter representativo; incorporación voluntaria a la organización pública, etc.³⁸

El maestro Baltasar Cabazos Flores, mientras analizábamos a los trabajadores de confianza, hizo una aportación nueva con respecto a ellos porque según su obra, primero se le conoció con el nombre de "empleados".³⁹ Y como señalo Serra Rojas en el párrafo anterior, cuando forman parte de la función pública, no tiene atribución especial designada en la ley.

³⁷ LEMUS RAYA, Patricia; *Derecho del Trabajo y Leyes Complementarias*. Editorial Mc Graw-Hill, México 2002. Pág. 9

³⁸ SERRA ROJAS Andrés. *Derecho Administrativo*. 6° edición ed. Porrúa. México 1974. Pág. 383

³⁹ CABAZOS FLORES, Baltasar; *Op. cit.* Pág. 142

Como conclusión podemos definir, El trabajador, como hemos señalado en conceptos anteriores, esta sujeto a una relación laboral; empresa-individuo reglamentada en el artículo 123 apartado A Constitucional. Mientras que el empleado es regido a su vez por el mismo artículo apartado "B" de la misma Carta Magna.

1.8 ACTAS ADMINISTRATIVAS

Antes de comenzar a conceptualizar las actas administrativas, consideramos necesario entender primero que se trata de actos jurídicos, esto según expresa el maestro Gutiérrez y González son *"la manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, mantener, modificar o extinguir una obligación o un derecho y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad"*⁴⁰

En la expresión acto instrumental, es un documento escrito redactado con el fin de probar la existencia de un acto jurídico o de un acto material que produzca o pueda producir efectos jurídicos. Ej.: acto del estado civil, acto auténtico, acto privado, acta, atestación, inventario Por lo general se redacta con el objeto de que sirva de prueba se dice entonces acto o documento escrito probatorio, o título, o acto instrumental.

Por consecuencia, cuando una persona verifica ese tipo de manifestación de voluntad y el derecho sanciona lo que esa voluntad desea, se estará generando un acto jurídico.

De acuerdo con Néstor de Buen, este señala a los actos jurídicos como El principio que domina⁴¹, y nos lleva al Art.1793 del Código Civil Federal :

Art. 1793 "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos".

⁴⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto; *Op. cit*; Pág. 566

⁴¹ DE BUEN Lozano Néstor; *Derecho del Trabajo; Tomo primero*; Conceptos generales; Décimo cuarta edición actualizada y revisada; Ed. Porrúa; México 2001

1.8.1 ACTO JURÍDICO

En su acepción corriente, todo hecho del hombre. Ej.: acto castigado por la ley, acto dañoso, acto de hostilidad, acto de propietario, de poseedor, de heredero. En derecho, la abstención se considera a veces como el equivalente de un acto. Por ejemplo, el hecho de no observar una prescripción establecida en la ley o en un reglamento constituye un acto punible. De la misma manera, el hecho de causar por negligencia un daño a otro constituye un acto ilícito.

En la expresión acto jurídico significa toda manifestación de una o más voluntades que tenga por finalidad producir un efecto de derecho.

La palabra acto tiene este sentido principalmente en las siguientes expresiones: acto legislativo, acto administrativo, acto jurisdiccional, acto consensual, acto solemne. El acto jurídico se opone al material. Los actos jurídicos constituyen una subdivisión de los hechos jurídicos.

Para Miguel Acosta Romero, *el acto jurídico esta profundamente influenciado por el derecho civil*⁴². Parte del concepto general del acto jurídico como genero, para tratar de determinar la especie acto jurídico administrativo, mediante la determinación del genero próximo y la diferencia específica.

1.8.2 ACTO ADMINISTRATIVO

El tratadista Gabino Fraga, señala que el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al Autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso; décimo cuarta edición actualizada; México 1999; Ed. Porrúa Pág. 813

resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino un acuerdo con las normas legales.⁴³

Por su parte, Miguel Acosta expresa que el acto administrativo es *una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general*⁴⁴.

Por otro lado, Serra Rojas define, no al acto administrativo, sino al contrato administrativo como *“un acuerdo de voluntades, celebrado por una parte la Administración Pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar y extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, sobre las bases de un régimen exorbitante del estado.”*⁴⁵

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración. Su origen es una decisión unilateral, ejemplo el nombramiento. La decisión de nombrar es unilateral, después el acto se convierte en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.
2. Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también realiza unilateralmente.

⁴³ FRAGA Gabino; *Derecho Administrativo*, 43ª edición revisada y actualizada por Manuel Fraga; ed. Porrúa; México 2003. (Págs.229 a 272)

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel; *Op.cit.* Pág. 817

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho Administrativo; segundo curso*; vigésima edición: editorial Porrúa; México 2000. Pág. 637.

“Derecho imperativo de autoridad y de igualdad”, “el derecho público encuentra su especificidad en el uso de una técnica unilateral autoritaria.

3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que indica que el acto esta fundado en derecho.
4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derecho u obligaciones;

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta.

5. Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo.
 - a) Que el acto tiene ejecución
 - b) Que ha causado ejecutoria.

En derecho administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en si, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente y que además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia administración pública. Sin necesidad de acudir al poder judicial para ello.

En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que este no es un dato constante y absoluto.

Ejemplos de actos ejecutivos: el cese de un empleado, etc.

1.8.2.1 ACTO CONDICIÓN.

Por relacionarse con el nombramiento y las actas administrativas como forma de terminación de la relación laboral "Estado-trabajador", desahogamos esta terminación de "acto condición", ya que en el presente caso, para que una persona sea considerada servidor público requiere de nombramiento, por lo tanto es un *acto condición*, que se maneja como una clasificación que la doctrina realiza de los actos administrativos y que se considera necesario para la realización de otros posteriores.

La expresión doctrinal, es usada por algunos autores contemporáneos del derecho público (principalmente Duguit y Jèze), para designar todo acto jurídico cuyo efecto es hacer aplicable a determinada persona una norma de derecho general o un estatuto legal o reglamentario⁴⁶. Ej.: el nombramiento para una función pública, que somete al interesado al estatuto legal de la función; el matrimonio, que inviste a los esposos con el estatuto legal de las personas casadas. La palabra condición se toma aquí en su acepción vulgar, y no con el sentido técnico que le reserva la teoría clásica de las modalidades de los actos jurídicos. Los autores citados comparan con el acto-condición, el hecho-condición; este último tiene el mismo efecto jurídico que el acto-condición, pero está constituido por un simple hecho material.

⁴⁶ *Diccionario de Términos Jurídicos, Justina v1 Copyright 1998 - 2004*

Elementos del acto administrativo (de acuerdo al art. 3° de la LFPA)	
sujeto	<ul style="list-style-type: none"> { Sujeto activo: el órgano administrativo creador del acto Sujeto pasivo: a quienes va dirigido el acto administrativo.
Manifestación externa De la voluntad	<ul style="list-style-type: none"> { Debe ser: espontanea libre Dentro de las facultades del órgano no debe ser viciada, por error, dolo violencia, etc. Debe expresarse en los términos previstos por la ley. Debe ser posible física y jurídicamente. Debe ser lícito. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite (criterio de especialidad)
objeto	<ul style="list-style-type: none"> { Directo o inmediato: creación, transmisión, modificación de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia Indirecto o mediato: realización del acto del órgano del estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.
forma	<ul style="list-style-type: none"> { Manifestación material objetiva en que se plasmo el acto administrativo, para el efecto que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos, o percibida a través de los sentidos, puede ser escrita, verbal, etc.

De acuerdo al cuadro anterior, el tratadista Acosta Romero, hace un análisis lógico de dichos elementos referentes al acto administrativo.

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y merito.

Así, para Acosta Romero, los elementos del acto administrativo serán aquellos que concurren a su formación o definición y considera como tales a los siguientes:

1. sujeto
2. manifestación externa de la voluntad
3. objeto y
4. forma

dejando excluido así al motivo, fin y merito de los causales de un acto propiamente administrativo.

MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	
Modalidades del acto administrativo	Motivo: conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que proceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente Finalidad: meta que se pretende alcanzar con una actividad o una conducta.
Conceptos que no constituyen ni elementos ni requisitos del acto:	Merito: finalidad o elemento teleológico, es el fin último el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general (Serra Rojas). Crítica, se confunde con la finalidad del acto, es impreciso y poco práctico, es <i>a posteriori</i> , no está previsto ni regulado en las leyes. Oportunidad: situación de hecho en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a satisfacer.

CAPÍTULO SEGUNDO

2.1 ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MÉXICO

Antes de estudiar la participación activa, trabajos realizados por el personal de confianza al servicio del Estado (administración pública), y el porque del levantamiento de las actas administrativas celebradas en ellos sin una seguridad jurídica, menos aún la posibilidad de defenderse conforme a derecho, es necesario realizar un esbozo histórico del trabajo y de los trabajadores en general, hasta llegar a la formulación de un apartado especial para aquellos que ejercitan la burocracia.

Los trabajadores y sus organizaciones desempeñan un papel fundamental en el diálogo social. Cuando entablan dicho diálogo con los otros dos interlocutores sociales, a saber, los empleadores y el gobierno, contribuyen a que éste sea una experiencia concreta y con ello que cobre forma el principio del tripartismo, consagrado en la Constitución de la OIT(Organización Internacional del Trabajo). Sin embargo, para que todo esto ocurra deben darse ciertas condiciones básicas, es decir, debe respetarse la libertad sindical y el derecho de negociar colectivamente⁴⁷.

En los planos local, nacional, regional e internacional, las organizaciones sindicales son para los trabajadores los principales canales de participación en el diálogo social y como tales son instrumentos indispensables para que los mismos mejoren su calidad de vida y promuevan un desarrollo sostenible y con equidad en el conjunto de la sociedad⁴⁸.

⁴⁷<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/wo.htm> 25/octubre/2004

⁴⁸ *Idem*.

Veremos a través de los diferentes momentos históricos que ha tenido nuestro país. esta evolución de los trabajadores y en particular los que tienen que ver con el servicio a los diferentes poderes gubernamentales.

2.2 ÉPOCA PREHISPÁNICA

José Rogelio Álvarez nos explica de manera breve, como lo señalaremos a continuación, la relación tan estrecha, casi indivisible del concepto "Trabajo" con la actividad laboral,

"Entre los aborígenes mexicanos existían la división en clases y ciertas formas de esclavitud y de servidumbre, pero se ignoraban los pormenores de las leyes y costumbres del trabajo. Había obligación de cultivar la tierra, y se despojaba de ella a quien no cumpliera con este deber durante dos años consecutivos"⁴⁹.

Así mismo encontramos en una enciclopedia Española, la versión que tienen de los acontecimientos laborales durante la historia de su existencia en el continente Americano.

"Entre el 150 y 250 d.C., tuvo Teotihuacan una etapa de crecimiento y expansión. Aumentó la densidad de población. Esta ciudad, era una ciudad monumental habitada por sacerdotes, burócratas, artesanos, campesinos, peregrinos y comerciantes. Había barrios para alfareros, lapidarios, albañiles, cesteros, etc."⁵⁰

Los mayas en cambio, alrededor del año 300 d.C. contaba con una organización social muy estratificada. Había un pequeño grupo privilegiado; otro grupo, muy

⁴⁹ ÁLVAREZ José Rogelio; *Enciclopedia de México tomo IV*, Edición Especial para Enciclopedia Británica de México, 1993. Pág.2228

⁵⁰ *Enciclopedia de México siglo XXI*, editorial Barpo, España. 2001. Pág.381

numeroso, trabajaba para la nobleza; de forma limitada también trabajaban los esclavos.⁵¹

La base de la gran pirámide de esta cultura estaba formada por la nobleza, resultado de la evolución de un grupo sacerdotal; una clase intermedia, constituida básicamente por los mercaderes y una clase plebeya de hombres trabajadores. En lengua maya les decían *ah chembal vinicoob* (hombres inferiores) constituida por agricultores, pescadores, cazadores y artesano. Su trabajo era fundamental para el mantenimiento de señores, sacerdotes, funcionarios públicos y guerreros. En cuanto a los trabajadores, tenían derecho a disfrutar de una mínima parte de lo que producían.⁵²

El mundo maya se dividía en Estados independientes, cada uno con un gobierno central con sede en la ciudad más importante. Al frente del gobierno estaba un dirigente al que en Yucatán llamaban *halac uinic*, esto es, "verdadero hombre". Era noble y heredaba el cargo el mayor de sus hijos varones. Tal vez en el periodo clásico este funcionario hacia las veces de supremo sacerdote, aunque más tarde sólo tenía atribuciones civiles. Un consejo de personalidades ayudaba al *halac uinic* a cumplir su trabajo. El *batab* era el representante del *halac uinic* en las ciudades dependientes de la capital de un Estado. Tenía un poder muy amplio y recaudaba los tributos para el dirigente máximo. Un consejo integrado por jefes de los barrios asesoraba al *batab*. El cuadro dirigente se completaba con toda una jerarquía de funcionarios con tareas específicas, como administración, organización de festividades y preparación de ceremonias. Otros tenían a su cargo hacer cumplir la ley⁵³.

En tanto la organización social de los aztecas se conformaba de la siguiente manera:

⁵¹ *Idem*. Pág.385

⁵² *Ibidem*. Pág. 386

⁵³ *Ibidem*. Pág.387

El *calpulli* era la unidad social y productiva característica de Mesoamérica. Estaba formado por varias familias o linajes. Cada una tenía sus tierras de cultivo, además de las comunidades del *calpulli*. Cada *calpulli* tenía sus propias ceremonias y su propia organización política. Administrativamente, había funcionarios especializados en cada uno, dedicados a la supervisión de las obras comunales y al reparto de tierras.⁵⁴

Por encima del *calpulli* se ubicaba la estructura del estado, centrada en torno al máximo gobernante, el *tlatoani*. Tras la muerte de un monarca, un consejo de nobles escogía a su sucesor, por lo general miembro del mismo linaje real. Entre las tareas del *tlatoani*, destacaba la de nombrar algunos funcionarios estatales y militares, dirigir campañas de guerra, supervisar las actividades comerciales y la recaudación de tributos, administrar justicia en última instancia y presidir ritos religiosos⁵⁵.

En la época precortesiana, el imperio azteca, tenía un sistema social estructurado conforme a la sumisión de los estratos inferiores a los más altos, por lo que es difícil hablar de derechos y obligaciones entre sus miembros con el criterio occidental de nuestra época. Debido a tal estructura de sumisión, no se puede hablar de un derecho laboral y menos de una clasificación de los trabajadores; sin embargo podemos encontrar como un antecedente remoto de los trabajadores de confianza, a los mayordomos, quienes eran los intermediarios entre los nobles y los maceguales en las actividades agrícolas y de obras públicas.⁵⁶

2.3 ÉPOCA COLONIAL

Al hablar de la época colonial (es decir después de la conquista), nos avocamos a cambios radicales suscitados. En la Nueva España, el virrey y la real audiencia, dependían del rey de España y del consejo de indias (máxima autoridad en ese

⁵⁴ *Idem*. Pág. 405.

⁵⁵ *Idem*. Pág. 406

⁵⁶ MARTÍNEZ MORALES Rafael I.; *Derecho Administrativo (segundo curso)* Ed. Harla México 1991. Pág. 364

periodo) el virrey era nombrado directamente por el monarca y permanecía en el cargo el tiempo que este dispusiera⁵⁷.

Después del virrey y de la real audiencia estaban las autoridades de los distritos de la nueva España: alcaldes mayores, corregidores y gobernadores. Bajo el mando de estos estaba en cada distrito los cabildos o ayuntamientos de las villas y ciudades españolas y los pueblos de indios.

El gobierno de los distritos estaba a cargo de alcaldes mayores y corregidores

A mediados del siglo XVII la colonización inglesa presentaba varios tipos de organización, siendo unos estados dependientes directos del poder real (virginia), y otros, dados a concesionarios y gobernados por estos y las asambleas de colonos.

Al principio de la colonización, el gobierno español parece admitir la esclavitud de los indios⁵⁸, luego una legislación de contenido humano, espiritual y altamente tuitiva, lucha contra esta esclavitud y logra suprimirla. Sólo la acepta en el caso de indios canibales o de enemigo capturado en guerra justa, que es aquella que se emprende contra quienes resisten la conquista.

Vasallos libres, aunque sujetos a trabajos forzados, es la verdadera situación jurídica de los indios de las colonias españolas, situación que, poco a poco, va evolucionando en sentido más generoso y liberal. Así en los primeros años, se somete a los indios al repartimiento, auténtico "servicio de trabajo" en la española los primeros colonos habían contraído el hábito de repartirse los indígenas, para la realización de ciertos trabajos, costumbre que aunque Colon se vio obligado a reconocer, la reina Isabel la condena, y aunque tuvo que admitirla, ante las dudas de conciencia, la transforma más adelante en la encomienda.

⁵⁷ CARRO IGUELMO, Alberto José; *Historia Social del Trabajo*, 8º edición; Bosch, casa editorial SA. Barcelona 1992. Pág.178

⁵⁸ *Idem*

La institución constituye una de las características más interesantes desde el punto de vista social de toda la colonización y ha sido una de las causas, quizás la esencial, de formación de la famosa leyenda negra, que tan mal parada dejó a España en la opinión internacional, quizá injustamente, ya que es absurdo juzgar una obra de los siglos XV y XVI con la mentalidad del siglo XIX o XX. La encomienda es la concesión que la autoridad hace a un particular de un conjunto de derechos públicos, especialmente en el orden financiero. El encomendero percibe los impuestos y las prestaciones obligatorias personales en el área de su demarcación; puede establecer empresas industriales o comerciales, valiéndose del trabajo obligatorio de los habitantes de su territorio. El encomendero a la vez adquiría sobre los encomendados el deber de tutelarlos, protegerlos, instruirlos e iniciarlos en la fe cristiana.

Como puede observarse, la institución no podía considerarse como ofensa o vejación de los indígenas, pero no faltaron autoridades arbitrarias o encomenderos crueles que cometieran abusos, levantando toda clase de protestas, que muchas veces se ahogaban en la distancia antes de llegar al virrey y mucho más a la metrópoli. Sin embargo, no sería justo ignorar que fueron muchos los encomenderos que ejercieron su autoridad paternalmente, utilizando simplemente el trabajo de los indígenas a cambio de un salario ajustado a las reglas de la época y que fueron en este aspecto muy concretas, ya que las Leyes de Burgos de 1512 precisaron lo que no se puede exigir como trabajo a los indígenas y lo que se les debe dar como alimento y cobijo.

Más adelante y bajo la influencia del Padre Las Casas, se suprimen las encomiendas de las leyes Nuevas de 1542 y son sustituidas por el repartimiento forzoso. Según el nuevo sistema, la autoridad distribuye a los indígenas entre grandes dominios, según sus necesidades y para una época determinada; cierto es que el indio es llevado al trabajo aunque no quiera, aparte de percibir un salario fijado por el Estado, es libre en cuanto ha cumplido con el deber que se le adjudicó,

y cuyo deber y reparto es realizado más objetivamente por jueces repartidores, independientes de los intereses de los terratenientes.

Existe también el trabajo libre, asalariado, y a fines del siglo XVII es ya un espectáculo corriente el que los indios se reúnan en la plaza del pueblo para ser contratados por los colonos, satisfaciéndoles sus correspondientes derechos económicos. También es usual la figura del contrato de trabajo colectivo o contrato de equipo.

Para estas épocas, cobra gran importancia la figura del intermediario, que recluía su mercancía en el interior empleando la mentira o la violencia, y luego lleva sus presas a la costa. Se amontona a los esclavos comprados en barracones contruidos por los carpinteros de los buques negreros. Mientras se espera su venta al colono se les alimenta bien y se les da aceite de palma para que engrasen la piel. De aspecto sano y robusto valdrán más, aunque los medios de pago que reciben no suelen ser muy lucrativos, ya que a veces son sólo la pólvora, la quincallería, las baratijas, el tabaco y el aguardiente⁵⁹.

2.3.1 ADMINISTRACIÓN

Por lo que toca a la Administración de los territorios conquistados por la corona española, esto trajo consigo la necesidad de expedir una copiosa cantidad de disposiciones legales, aplicadas según las circunstancias específicas que presentaban cada una de las formaciones sociales dominadas, formaciones a las que se había intentado transplantar el apartado burocrático administrativo de la metrópoli. A su recopilación más depurada se le conoce como *Leyes de indias (1680)*⁶⁰, piedra angular de la legislación social en México.

⁵⁹ *Ibidem*. Pág. 179

⁶⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; *Derecho administrativo 3er. Y 4º cursos*; segunda Edición; Ed. Oxford University Press Harla México. 1997. Pág. 263.

2.3.2 LA LEGISLACIÓN SOCIAL

No quedaría completa la exposición de la historia social del trabajo en la América del descubrimiento, si no aludiéramos a la legislación que, por obra de España (propiamente puesta en vigor por el rey Carlos II) a normar la relación de los encomenderos españoles con los indígenas sometidos a su custodia⁶¹

Contenía algunas disposiciones laborales, sobre todo en la parte II “de los indios y su libertad” Se dictó para regular el trabajo y sus instituciones complementarias y que en cuanto a la legislación, no solo fue un modelo por su contenido puramente técnico, sino por su significación y trascendencia, ya que en dicha legislación se proclamó el principio de la personalidad y derechos individuales del indígena; en orden a la relación entre la metrópoli y los nuevos pueblos, se afirma la igualdad jurídica de las razas y la misión tutelar de las razas coloniales, obligación y mandato de las superiores y civilizadas; y como resultado y concreción a esta doble corriente surge la obra de política social, basada en el principio de la espiritualización y en el régimen de los seguros sociales.

A muy diversas instituciones se refieren las varias leyes de indias, que tienen una trascendencia científica de tal índole, que su conjunto puede muy bien valuarse como un verdadero código de trabajo.⁶²

En la época colonial el trabajo se regía por las ordenanzas de gremios y por las leyes de indias. Estas últimas garantizaban a los indígenas la jornada de no más de ocho horas, el descanso dominical y el salario mínimo de un real y medio (que no podría pagarse con mercancía). Las ordenanzas de gremios se implantaron para proteger a los artesanos españoles, asegurándoles ciertos privilegios e impidiendo la competencia por parte de los no agremiados. Las humanitarias pragmáticas de los reyes españoles nunca fueron observadas. Prevalecía la esclavitud y aún los

⁶¹ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel; *Derecho del Trabajo*, primera edición, editorial Oxford, México 2000. Pág. 86

⁶² CARRO IGUELMO, Alberto José; *Op cit.* Pág. 185.

indígenas libres se veían obligados a trabajar de sol a sol, a cambio de una remuneración irrisoria.⁶³

En este mismo periodo colonial, las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicio debe de regirse en alguna forma; así lo señala el Lic. Miguel Canton Moller, en su obra de *Derecho del Trabajo Burocrático* y que en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.⁶⁴

Quienes prestaban sus servicios en el Gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa.⁶⁵ Y es así que empiezan a nacer pequeñas organizaciones durante el periodo colonial, que únicamente se preocupaba por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, que daba asistencia a este tipo de trabajadores.

La evaluación general de las leyes de indias resulto muy positiva, ya que en algunos aspectos se adelanto a lo que sería siglos más tarde el derecho del trabajo de nuestros días. Poseía un gran contenido social y se proponía no a la extinción de la raza, -según señala Miguel Bermúdez- sino crear con el tiempo una unidad cultural. Sin embargo, la leña entre el legislador español y los virreyes administradores, propicio que en la práctica fueran objeto de violación constante por parte de los encomenderos quienes la mayor parte de las veces hicieron nugatorios los derechos

⁶³ ÁLVAREZ José Rogelio; *Op. Cit.* Pág.2229

⁶⁴ CANTON Moller, Miguel; *Derecho del Trabajo Burocrático*, segunda edición, editorial PAC, S.A. de C.V. México D.F. 1991. Pág.76

⁶⁵ *Idem*

concedidos por esta legislación en el aspecto laboral. Cayendo en desuso debido al influjo de la legislación civil.⁶⁶

2.4 INDEPENDENCIA

No obstante que fue un parteaguas, esta época histórica para el despunte liberal de la nueva España, pocas fueron las aportaciones en desarrollo o protección a los trabajadores.

Hidalgo proclamó la libertad de los esclavos (1810), pero esta se logró posteriormente y solo en lo político. En ciertos casos su situación empeoró, pues los patrones adoptaron el principio de la libre contratación, que los libró de toda responsabilidad para con los obreros⁶⁷.

Al parecer, la etapa independentista fue ajena al problema social del trabajador. El problema laboral existía según se desprende de las ideas expresadas por Morelos, porque entre otras cosas, en su manifiesto *Sentimientos de la Nación Mexicana*, en que decía “que se aumente el jornal del pobre”...⁶⁸

Para el 22 de octubre de 1814, se elaboró un decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, dicho documento, más que un antecedente jurídico, es histórico, toda vez que jamás fue aplicado en todo el territorio nacional. Para nuestro tema, no representa mayor importancia, ya que dejó provisionalmente vigente a la legislación del gobierno español, con la salvedad de la organización política y lineamientos generales. Según lo señala el jurista Rafael I. Martínez Morales.⁶⁹

⁶⁶ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; *Loc. Cit.*

⁶⁷ ÁLVAREZ José Rogelio; *Loc. Cit.*

⁶⁸ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; *Op. cit.* Pág. 87

⁶⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; 3er. Y 4º cursos; *Op. cit.* Pág. 264

Sin embargo, la constitución de 1824, otorga la jefe del ejecutivo amplias facultades, tales como: nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los jefes de las oficinas generales de hacienda y de los comisarios generales, al personal diplomático, a los oficiales militares de rango superior y a los empleados de las oficinas de la federación. Así como se habla de pensiones y retiros a empleados de la federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos⁷⁰. Como característica de esta etapa de la vida nacional, la abundancia de disposiciones expedidas con respecto a los empleados públicos. La falta de integración y sistematización de ellas impidió un tratamiento uniforme en todos los casos, para regular las relaciones laborales de la burocracia en general.

Una vez abrogada la constitución de 1824, se promulgaron la Leyes constitucionales de 1836, mejor conocidas como *las siete leyes* en la que establecen los requisitos para ejercer algún cargo público con jerarquía importante, en tanto, lo que se refiere a los empleados públicos en general, la primera ley señalaba requisitos en cuanto al origen para desempeñarse como tales, los cuales consistían en:

- Ser nacidos en territorio nacional y de padre mexicano (por nacimiento o naturalización)
- Haber nacido en el extranjero de padre mexicano por nacimiento o naturalización, siempre y cuando se apeguen a lo prevenido por la ley en ambos caso;
- Haber nacido en territorio nacional de padre extranjero, permanecer en él hasta la época de disponer de sí, dando el aviso correspondiente (es decir, haber optado por ser súbdito mexicano), y
- Ser naturalizado conforme a las leyes; además, se prohibía pagar dos sueldos a aquellos empleados que ocupaban dos cargos públicos. Mediante circular del 27 de febrero de 1838, se determinó que dada la situación económica del gobierno, se pagaría a los empleados públicos solo la mitad de sus sueldos.

⁷⁰ *Ibidem*. Pág. 265

Al igual que en la etapa anterior, abundaron disposiciones de la más diversa naturaleza (leyes, decretos, circulares, etc) que regulaban las relaciones del gobierno con sus trabajadores, especialmente en materia de sueldos. Este periodo se caracteriza por la carencia de una elemental sistemática jurídica.⁷¹

Además, según Cantón Moller, en la etapa de reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y su familia, pero en relación de su condición de empleado, es decir con su estabilidad⁷².

Como un conocimiento general, queremos hacer notar que entre los datos que constituyen los antecedentes del derecho del trabajo mexicano, debemos mencionar las disposiciones laborales en la época del imperio. Se afirma que Maximiliano de Habsburgo, preocupado por los problemas sociales y contrariando las intenciones del grupo conservador, expidió el 1º de noviembre de 1865 una ley del trabajo. Contenido reforzado por el Lic. Roberto Charis Gómez. En su obra *Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo*.⁷³

El código civil de 1870 dio forma legal a esta libertad de explotación (libre contratación), limitándose a esquematizar el “contrato de obra” y sin prever ninguna responsabilidad por accidentes de trabajo. Las asociaciones obreras que luchaban por una elevación de los salarios o por la defensa de sus intereses comunes, quedaban bajo la sanción del artículo 925 del código penal de 1871⁷⁴.

Es el año de 1875 que se constituye la primera mutualidad de empleados públicos, pero en realidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limitaba a la protección social, sin acción política alguna⁷⁵.

⁷¹ *Ibidem* Pág. 266

⁷² CANTÓN MOLLER, Miguel; *Loc. Cit.*

⁷³ CHARIS GÓMEZ, Roberto; *Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo*; Editorial Porrúa; México 2003; Pág.38

⁷⁴ ÁLVAREZ José Rogelio; *Loc. Cit.*

⁷⁵ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Loc. Cit.*

En realidad durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el derecho administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por ordenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.⁷⁶

2.5 REVOLUCIÓN

Ante este vacío legislativo, la vida de los trabajadores transcurrió en idéntica desprotección que en décadas anteriores, con explotación y exiguos salarios, lo que creaba una difícil situación social.

En la primera década del siglo XX las precarias condiciones de los obreros originaron las huelgas de Cananea y río blanco (1906), reprimidas por el gobierno⁷⁷.

En este mismo año de 1906, el anarquista Ricardo Flores Magón publicó su manifiesto, un importante documento que en realidad anticipa los aspectos más trascendentales del contenido del derecho del trabajo, que años después aparecería en la Constitución de 1910.⁷⁸

Mario de la Cueva relata:

“El documento analiza la situación del país y las condiciones de la clase campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales en los problemas políticos, agrarios y de trabajo. En este último aspecto el partido liberal recalcó la necesidad de crear las bases generales para una legislación mexicana del trabajo.”⁷⁹

⁷⁶ CANTON MOLLER, Miguel; *Loc. Cit.*

⁷⁷ ÁLVAREZ José Rogelio; *Loc. Cit.*

⁷⁸ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; *Op. cit.* Pág. 87

⁷⁹ DE LA CUEVA, Mario; *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1975. p. 40

Hacemos notar, que en la época de opresión porfirista, para los trabajadores hubo dos legislaciones estatales que constituyeron dos puntos positivos para la aparición del derecho del trabajo:

- La ley del trabajo del estado de México, conocida como *ley Vicente Villada*
- *Ley Bernardo Reyes*, en el estado de Nuevo León, hablando acerca de los accidentes de trabajo.⁸⁰

La situación en que estaba sumido el País, lo llevo hasta el movimiento armado conocido como *Revolución de 1910* que fue la primera revolución social del siglo XX.

Podemos precisar que propusieron el movimiento revolucionario de 1910, causas sociopolíticas y socioeconómicas que a lo largo del porfiriato, fueron gastándose y al final se conjugaron al coincidir una grave crisis económica con el envejecimiento del régimen cuyas estructuras caducas ya no correspondían al dinamismo de una sociedad en transformación. Y fue, a partir de este movimiento, con la participación de líderes sociales y a través de un constituyente, como Charis Gómez afirma, que se tratan de establecer las bases mínimas de carácter laboral que propicia el surgimiento de una nueva disciplina jurídica, el derecho constitucional del trabajo⁸¹.

Las adiciones al plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913) esbozaron un proyecto de ley para mejorar las condiciones de los trabajadores rurales, mineros e industriales. Las primeras medidas prácticas y eficaces las dicto, en plena lucha, Manuel M. Dieguez, gobernador de Jalisco, al implantar la jornada de nueve horas, el descanso dominical obligatorio y las vacaciones pagadas. Manuel Aguirre Berlanga, también de Jalisco, Expidió la primera Ley de Trabajo (octubre de 1914), en la cual se definieron el concepto de trabajador, la jornada máxima, el salario mínimo, el trabajo a destajo; se prohibieron las tiendas de raya; se protegió a la

⁸⁰ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; *Op cit.* Pág. 88

⁸¹ CHARIS GÓMEZ, Roberto; *Op. Cit.*; Pág. 39

victima de accidentes de trabajo y a su familia; y se establecieron servicios de mutualidad y juntas de arbitraje municipales. Poco tiempo más tarde entraron en vigor leyes semejantes en Veracruz , Yucatán y Coahuila.⁸²

En el estado de Veracruz se expidió la ley del trabajo, más conocida como Ley Cándido Aguilar, donde además del jornal se aceptaba la teoría del riesgo profesional⁸³.

En San Luis Potosí, el 15 de septiembre de 1914, se decretó la fijación de los salarios mínimos.

Yucatán, fue otro de los Estados sobresalientes como pionero del derecho del trabajo en México. El general Salvador Alvarado expidió una interesante *Ley del Trabajo* para esa entidad. Dicha Ley, importante para la época (1915), fue en parte antecedente del Art. 123 constitucional. En ella se observa un contenido más completo que en los intentos anteriores. Entre sus principios destaca el de que “el trabajo no puede ser considerado como una mercancía”; las normas contenidas deben servir para facilitar la acción de los trabajadores organizados en su lucha. Las normas legales sólo comprenden los beneficios mínimos de que deben disfrutar los trabajadores y se desarrollan y completan en los contratos colectivos y en los laudos del tribunal de arbitraje; la ley reglamenta, dentro del derecho colectivo, a las asociaciones, contratos colectivos y huelgas. Este cuerpo jurídico se considera el más completo que existía antes de la redacción constitucional, ya que abordó con solvencia lo relativo a las jornadas de trabajo, los descansos y días festivos, el salario, el trabajo de la mujer y las protecciones laborales del menor, además de crear las juntas de conciliación y arbitraje como órganos jurisdiccionales.⁸⁴

Con la constitución de 1917(documento base con el que se convierte en realidad el derecho del trabajo en México) el gobierno federal iniciaba la lucha para lograr su

⁸² ÁLVAREZ José Rogelio; *Loc Cit.*

⁸³ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; *Op cit.* Pág. 89

⁸⁴ *Idem.*

aplicación en las circunstancias por las que atravesaba el país: comunicaciones destruidas, campos sin cultivo, comercio interrumpido, carencia de un sistema bancario, en fin: la bancarrota económica.

La aplicación de los artículos 27 y 123, especialmente, contó con muchos obstáculos. En el caso de este último, su ámbito se caracterizó por un elevado desempleo, inseguridad en el trabajo y declaración de huelgas. El gobierno mismo, tuvo la necesidad de hacer economías que abarcaron la reducción del número de empleados públicos, y a los que conservó en sus puestos, solo pudo pagarles 50% en moneda metálica; en otras ocasiones tuvo que suspender los pagos temporalmente, como a los maestros en 1919, y estos se fueron a la huelga a mediados de año.

Consolidado el sistema jurídico político surgido en 1917, y el desarrollo de las formas de organización laboral en el país, no obstante, las relaciones laborales estado-servidores públicos se siguieron desarrollando sobre bases civilistas⁸⁵.

El artículo 123 de la constitución de 1917 (del trabajo y la previsión social) contiene los siguientes conjuntos de normas: 1. derecho individual del trabajo, relativo a las condiciones generales de las prestaciones de servicios; 2. medidas de protección a mujeres y menores de edad; 3. previsión social para la protección del obrero, su capacitación y su amparo en el futuro; 4. derecho colectivo de trabajo, que reconoce a obreros y empresarios la libertad de asociarse para la defensa de sus derechos; 5. autoridades de trabajo, encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes sobre la materia; 6. derecho procesal del trabajo, especial para la solución de los conflictos. El derecho individual del trabajo tiende a la dignificación del trabajador y a la protección de su libertad. Sus rasgos más importantes son los siguientes: a) nadie puede estar obligado a prestar servicios sin pleno consentimiento y sin una retribución cuyo mínimo fija la ley. b) nadie puede ser privado de su salario, excepto por orden judicial. c) es nulo el contrato de trabajo que implique la pérdida de la libertad,

⁸⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I 3er. Y 4º cursos; *Op Cit.* Pág. 267.

aunque sea temporal, del trabajador. etc.⁸⁶h) la falta de cumplimientos de los términos del contrato por parte del trabajador solo causara responsabilidad civil, no penal⁸⁷. Sin embargo, Los trabajadores que prestaban sus servicios al gobierno no quedaron contemplados en la declaración de los derechos sociales de 1917⁸⁸.

Estando facultados los estados, conjuntamente con la federación, para regular la materia del trabajo, algunos decidieron normar las relaciones laborales con sus trabajadores y otros se abstuvieron de hacerlo.

2.5.1 ANTECEDENTES DEL APARTADO "B"

Trabajar en la Administración Pública a comienzos del siglo XXI difiere radicalmente de lo que ello representó durante el transcurso del siglo XX. Tras una rápida expansión del empleo en este sector durante la segunda mitad del siglo XX, es difícil encontrar hoy funcionarios que desempeñen trabajos más heterogéneos que los actuales funcionarios públicos⁸⁹.

Con la necesidad de los trabajadores al servicio del Estado por contar con estabilidad en sus puestos de trabajo, salarios justos y sobre todo derecho a la seguridad social, ya que la violación de estos derechos se presentaba frecuentemente, así:

De 1920 a 1930 se observó con mayor frecuencia el despido de los empleados públicos, hasta de mozos, incluso, por cambio de secretarios de Estado.

La preocupación de estos trabajadores contó con el respaldo de Gobernantes con sensibilidad social, como fueron los casos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio,

⁸⁶ ALVAREZ José Rogelio; *Op.Cit.* Pág. 2230

⁸⁷ *Idem*

⁸⁸ DÁVALOS José; *Derecho del trabajo I*; novena edición actualizada; editorial Porrúa; México 1999; Pág. 427

⁸⁹ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/wo.htm> 25/octubre/2004

Abelardo L. Rodríguez, Lázaro Cárdenas y sobre todo Adolfo López Mateos, en cuyo gobierno se dio la modificación que tratamos en este apartado⁹⁰.

En 1925, aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la dirección de pensiones civiles de retiro; en 1928 los maestros logran en seguro federal del magisterio, de tipo mutualista⁹¹.

El proyecto de código federal del trabajo, de julio de 1929, de Emilio Portes Gil, en su artículo 3º, consideraba sujeto de regulación el trabajo realizado para el Estado⁹².

Cuando en 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo, esta, no contempla a la burocracia, exclusión que fuera confirmada por medio de la jurisprudencia⁹³. Puesto que la ley federal del trabajo de 1931 remitió la regulación de las relaciones laborales entre el estado y sus servidores a las leyes del servicio civil.

En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la ley de servicio civil", el cual constituye el primer antecedente de nuestra actual legislación burocrática, no obstante que no se haya promulgado la ley a que se refiere tal acuerdo.⁹⁴ Siendo presidente constitucional sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos. Entre otros acuerdos, dicto uno de gran importancia para nuestro estudio: el Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, que se publicó en el diario oficial del jueves 12 de abril de 1934⁹⁵.

Si bien es cierto que este acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo 2º transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia

⁹⁰ CHARIS GÓMEZ, Roberto; *Op Cit.* Pág.32

⁹¹ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Op Cit.* Pág.77

⁹² DÁVALOS José, *Op Cit.* Pág.428

⁹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; 3er. Y 4º cursos; *Op.Cit.* Pág.269

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ CANTÓN MOLLER, Miguel *Loc.Cit.*

hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto según la exposición de motivos, para dar libertad al nuevo presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

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

El Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñen cargos, empleos o comisiones dependientes del poder ejecutivo de la unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato.

Creaba en el segundo las comisiones del servicio civil que deberían funcionar en las secretarías y departamentos del estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección del personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellos estarían debidamente representados los empleados. También comprendía entre otras cosas, los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil.

Debemos señalar que esta disposición presidencial si beneficio a los trabajadores del Estado y sobre todo insistimos, fue el antecedente del estatuto. El general Abelardo Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, ya que en los puntos de consideración del Acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma ley en su artículo 2° estableció que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

Aunque el precepto constitucional le concede facultades al presidente, decía que para designar a los empleados, el abdicara esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios⁹⁶.

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

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del congreso unidad del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la federación Nacional de Trabajadores del Estado.

La lucha política continua y por fin con la simpatía del presidente de la república, que entonces lo era el general Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de su estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

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

⁹⁶ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Op.Cit.* Pág.78

La cámara de origen fue la de senadores, que recibió la iniciativa enviada por el Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937 en que se turnó a las comisiones unidas 1ª y 2ª de trabajo y 2ª de gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su dictamen, aprobatorio en todos sus términos; los comisionados que intervinieron fueron de 1ª de trabajo: Gonzalo Bautista, Luis Ricardo Reyes y Luis Mora Tovar; de la 2ª de trabajo, Antonio Romero, Pedro Torres Ortiz y Federico Idar y por la de gobernación, Manuel Gudiño y Mauro Angulo.

El senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensa de trámites, la que fue aprobada por el Senado; a continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el estatuto era un derecho y no una gracia para los trabajadores del Estado y un paso más de avance de la revolución mexicana; Gonzalo Bautista, quien señaló que aunque los miembros de la comisión, tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concluir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga como aparece en la iniciativa y en el dictamen; Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y huelga y a cumplir con sus deberes como encargado de atender al pueblo. El estatuto fue promulgado por el presidente Cárdenas publicándose en el diario oficial del 5 de diciembre de 1938. Los trabajadores al servicio del estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este estatuto que sirvió para regular las relaciones entre el estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

El 7 de diciembre de 1959 el senado de la república recibió una iniciativa del presidente de la república, en la que haciendo especial señalamiento de que se

pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado, no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan sus servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia, su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario esos derechos dentro del artículo 123.

Como resultado de múltiples presiones y considerando que el trabajo burocrático difería grandemente del trabajo en general, se reformó el artículo 123 constitucional, creando un marco jurídico, compuesto de 14 fracciones, al que se le denominó apartado "B" y en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los poderes de la unión, los gobiernos del distrito federal y de los territorios federales y sus trabajadores.

El 8 de septiembre de 1960 la cámara de senadores, como la cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de diputados, que como cámara revisora, en su sección del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el Art.123 constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pasó al ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Art. 123.- el congreso de la unión, sin contravenir las bases siguientes.

Deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán;

A.-

B.- entre los poderes de la unión, los gobiernos del distrito y de los territorios federales y sus trabajadores.

I.

- II.
- III.
- IV.
- V.
- VI.
- VII.
- VIII.

En 1960 se adicionó el Art. 123 constitucional con el apartado B, con el propósito de garantizar así, la estabilidad en las relaciones laborales entre los poderes de la unión, el gobierno del distrito federal y sus trabajadores; dejando en una situación de incertidumbre las relaciones laborales de los servidores públicos de las entidades federativas.⁹⁷ Y no fue, sino hasta la reforma de 1983, que lograron que sus relaciones laborales fueran reconocidas en disposiciones jurídicas.

Mientras se elaboraba la ley reglamentaria, referente a esta nueva incorporación de apartado "B" del artículo 123 constitucional (establecida en el artículo segundo transitorio, que vera de la siguiente manera: *entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuaran en vigor el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, en cuanto no se oponga a la presente*) estuvo en vigor el estatuto hasta el mes de diciembre de 1963.⁹⁸

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

En 1963 se expidió su ley reglamentaria. (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como ley burocrática.)⁹⁹

⁹⁷ CHARIS GÓMEZ, Roberto.- *Op. cit.* Pág.33

⁹⁸ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Op. cit.* Pág.87

⁹⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; 3er. Y 4º cursos; *Op.cit.* Pág. 269

2.6 ÉPOCA ACTUAL

Hoy en día la administración pública está muy descentralizada y por ende también lo están los trabajadores que allí se desempeñan. En muchos países, métodos de trabajo modernos basados en la calidad del servicio prestado y la satisfacción del usuario caracterizan el trabajo en la Administración Pública. Incluso el estatuto jurídico de los funcionarios públicos ya no es el mismo como tampoco son los mismos sus deberes y obligaciones.

Para entender la gravedad de la situación de los trabajadores al servicio del Estado y referirnos en específico a aquellos con el nombramiento de confianza, queremos presentarles un fragmento que investigó el Maestro José Dávalos y que presentó el en periódico "*el universal*" primera sección, publicada el 15 de junio de 2002.

No gozan de libertad sindical. El artículo 123, fracción X, apartado B, de la Constitución, otorga a los trabajadores libertad sindical, facultad de formar los sindicatos que deseen y de ingresar y de permanecer en los sindicatos. Igual derecho les confiere el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comúnmente conocida como ley burocrática, les pone una serie de restricciones que acaban con la libertad sindical. Solamente pueden formar un sindicato por cada dependencia (artículos 67 y 68). Los sindicatos solamente pueden formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), única federación reconocida por el Estado (artículo 78). Los sindicatos tienen prohibido adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas del país o del extranjero (artículo 79, fracción V). Tienen los trabajadores plena libertad de ingresar a un sindicato, pero solamente pueden salir de ese sindicato mediante la expulsión (artículo 69).

En algunos casos, la evolución los ha aproximado más a la situación de los trabajadores del sector privado, en otros, los ha distanciado de éstos. La representación de los trabajadores de la Administración Pública también difiere

considerablemente de un país a otro, en función de las estructuras y grados existentes.

La densidad sindical también varía mucho, incluso allí donde se han adoptado nuevos estatutos jurídicos u otros instrumentos legales que protegen el derecho de sindicación de estos trabajadores. En lo que respecta específicamente a sus condiciones de empleo, la ordenación del tiempo de trabajo se ha diversificado mucho y ha aumentado el número de países en los que los sistemas de remuneraciones se han establecido con recurso al diálogo social. La consulta sistemática y la negociación colectiva desempeñan hoy un papel mucho más importante que en el pasado¹⁰⁰.

Los estatutos de los trabajadores de la Administración Pública deben responder hoy en día a estas nuevas circunstancias. Es fundamental que contribuyan a promover el trabajo decente y que tanto la elaboración como la aplicación de los nuevos estatutos se lleve a cabo con recurso al diálogo social. El asesoramiento que presta la OIT en estas materias apunta a mejorar la legislación en la materia y a fortalecer la capacidad para que los gobiernos entablen el diálogo social.

2.6.1 CONDICIONES DE TRABAJO

El personal de los servicios públicos se enfrenta hoy con una dificultad doble, ya que las reformas en curso pueden conducir a un deterioro de sus condiciones de trabajo y a la supresión de puestos, sin dejar de exigir el mismo respeto de los principios de ética y mayor eficacia. Aunque no se puede asegurar a ciencia cierta que la privatización de los servicios públicos permita ahorros financieros, es evidente la necesidad de un análisis de costos financieros indirectos, como el costo social del

¹⁰⁰ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/wo.htm> 25/octubre/2004

desempleo. Además, es preciso examinar en cada caso si empeoran o no las condiciones de trabajo del personal de los servicios subcontratados¹⁰¹.

2.6.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El origen, los principios fundamentales sobre los que ha establecido su constante accionar y ponerlos a la consideración de las generaciones actuales y futuras de servidores públicos para que conozcan la multitud de luchas que se han tenido que librar para alcanzar lo que ahora disfrutamos, es uno de los objetivos de la historia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En el mes de diciembre de 1935, las organizaciones sindicales adquieren cierta unidad y sumando fuerzas logran constituir la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado, organización que representó uno de los antecedentes de la F. S. T. S. E.

Antecedente de la F.S.T.S.E.

Del 4 de agosto al 4 de septiembre de 1936, en el anfiteatro Bolívar, se realiza el congreso Pro-Unidad de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, aprobándose su Estatuto y se designa al joven obrero del Sindicato de Materiales de Guerra, Joaquín Barrios Rivera, como Secretario General.

Se adopta el lema "POR UNA SOCIEDAD SIN CLASES". En el nacimiento de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, se tuvo importante colaboración por parte de la Confederación de Trabajadores de México, (C.T.M.) que por aquel tiempo, la encabezaban Vicente Lombardo Toledano y Fidel Velásquez, Secretario General y de Organización, respectivamente.

¹⁰¹ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/wo.htm> 25/octubre/2004

Paralelamente se configuraban los principales Sindicatos de las dependencias al Servicio del Estado, con lo que le daría fuerza a la naciente Federación. El 17 de marzo de 1936, se funda el Sindicato de Hacienda y Crédito Público, con el nombre de Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda.

El 2 de mayo de 1936, se crea el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados, con el nombre de: Sindicato de Trabajadores de Imprenta de la Cámara de Diputados. El 20 de junio de 1936, origina el Sindicato de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el nombre de Unión de Empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el año de 1937, continuaban formándose, más y más sindicatos que se adherían a la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

El 14 de Diciembre de 1937, se forma el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal con el nombre de Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal. Una Comisión técnica-jurídica designada por la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE) elabora el primer proyecto de lo que habría de ser su "Estatuto Jurídico".

En el año de 1938, la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, organizó un mitin, el primero en la historia de los trabajadores del Estado, en apoyo al gobierno cardenista, para que se elevara a la categoría de Ley, el Estatuto Jurídico. Fue la primera vez que se vieron juntas las organizaciones burocráticas existentes.

2.6.2.1 POR UN ESTATUTO JURÍDICO

Posteriormente, la Federación libró una lucha muy intensa por lograr la aprobación del Estatuto Jurídico, cuyo proyecto de Ley había sido enviado a la Cámara de Diputados por el C. Presidente de la República Mexicana, General Lázaro Cárdenas.

Hay que recalcar por ser de estricta justicia, que los diputados que más se distinguieron como férreos defensores del Estatuto Jurídico, fueron los señores Adolfo Ruiz Cortines, Fernando Amilpa, Margarito Ramírez y Salvador Ochoa Rentaría.

Con base en el artículo 55 del Estatuto Jurídico, se constituye la Central Única de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominada "Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado."

El congreso Constituyente de la Federación se inició en la Sala de conferencias del Palacio de Bellas Artes el 17 de octubre de 1938. Participaban cinco delegados por cada uno de los 31 sindicatos representados, entre los que figuraban los viejos y aguerridos organismos que lograron la expedición del Estatuto Jurídico después de una lucha de más de tres años.

El 29 de octubre de 1938, queda constituida formalmente la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con el lema "POR UN ESTADO AL SERVICIO DEL PUEBLO"

El 5 de diciembre de 1938, por fin se firma y se expide el anhelado Estatuto Jurídico.

2.6.2.2 CONQUISTAS LABORALES ELEVADAS A RANGO DE LEY

En 1960 se adiciona el artículo 123 constitucional, la creación del apartado "B", donde se plasman las conquistas de los trabajadores al servicio del Estado. Se elevan al rango de garantías sociales y constitucionales los derechos laborales de los trabajadores del Estado, con base en su inclusión en el artículo 123 apartado "B" de nuestra Constitución Política, se establecieron así las bases que regirán entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores.

La incorporación de los trabajadores al Servicio del Estado al régimen de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores al Servicio del Estado, tuvo como consecuencia, no sólo el beneficio inmediato de las garantías sociales otorgadas, sino la proyección hacia los servidores públicos de otras naciones.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado envía a los Comités Ejecutivos Nacionales de los Sindicatos Federados, los Proyectos que ha elaborado, relacionados con la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

En 1962, todos los trabajadores supernumerarios y a lista de raya que cubran servicios permanentes, por acuerdo del Presidente Adolfo López Mateos, son incorporados a la nómina federal, según declaró la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Para el 29 de diciembre de 1963, se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo constitucional. Esta Ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 17 de abril de 1941.

Por acuerdo del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, del 1º de septiembre a noviembre de 1964, se instituyó el Seguro Colectivo de Vida para el personal civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y se establece a través de la Aseguradora Hidalgo, S.A., un seguro con suma asegurada de \$40,000.00 para los trabajadores citados.

El Gobierno Federal al crear este seguro, dio una protección más amplia a los servidores del Estado, integrando un sistema de seguridad social que garantiza la estabilidad y el amparo económico de la familia y del trabajador.

El 19 de junio de 1970, se autorizó a la Aseguradora Hidalgo, S.A., la cláusula de beneficio adicional por muerte violenta o accidental para pagar \$40.000.00 más por concepto de la doble indemnización.

Con la reforma administrativa del 28 de enero de 1971, se expide el Decreto que establece el sector central del gobierno federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En Septiembre de 1971, se logra la aplicación de sobresueldo por zona de vida para a doscientos mil trabajadores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no lo percibían.

Para Enero de 1972, se establece un Salario Mínimo Nacional especial para los empleados técnicos y administrativos.

En 1 de Julio de 1972 se efectúa la Reestructuración del Catálogo de Puestos del gobierno federal. Se ven beneficiados los tabuladores y escalafones de los Servidores Públicos con esta acción. Se modificó el Catálogo de Puestos de la Federación, reduciéndolos a tan sólo 17 niveles y estableciendo a la vez diferencias mínimas de \$100.00 entre una y otra.

La F. S. T. S. E. a través de Comisión del Seguro de Vida ante la Aseguradora Hidalgo, S.A., logró con fecha 26 de octubre de 1972, que se eliminara el requisito de antigüedad de 6 meses en el servicio para ser asegurado y el límite de 65 años de edad, al ocurrir el accidente, para el pago de la doble indemnización.

El 11 de octubre de 1972, se constituye el Sindicato del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Para Diciembre de 1972, se logra la importante reforma del artículo 43, apartado "H" de la Ley del I.S.S.S.T.E., por medio del Decreto del 23 de noviembre de 1972.

Posteriormente, el 8 de diciembre de 1972, se crea el Fondo de la Vivienda I.S.S.T.E, FOVISSSTE, que es uno de los más valiosos decretos emitidos por el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, a favor de los trabajadores, por ser un organismo cuyos beneficios han incrementado en forma palpable el aspecto patrimonial de miles de Servidores Públicos.

El primer trabajador público de México, los hizo acreedores a esta gran conquista, absorbiendo el Gobierno Federal el Pago del 5% sobre los sueldos básicos de sus trabajadores como aportación mensual para constituir el Fondo ya mencionado, con la finalidad de permitir a estos la obtención de viviendas baratas y decorosas.

El 22 de diciembre de 1972 se implanta la Semana Laboral de Cinco Días para los Servidores del Pueblo de México.

Es necesario comprender que el acuerdo estableció la semana laboral de cinco días, es una redistribución de las horas de trabajos del día sábado entre los diversos días de la semana, lo que ha generado un mayor rendimiento del Servidor Público de México, ante la mejoría de las condiciones en que presta sus servicios al permitir una mayor superación, además de que ha propiciado la integración familiar y un sensible incremento en la cultura.

En septiembre de 1973, ante la cresta inflacionaria que se presentó a nivel mundial y que influyo en nuestro país en un alza del costo de la vida, se dicto la aplicación de Salario de emergencia con aumentos de salarios del 12 al 15%.

Para hacer rendir los emolumentos de los trabajadores en general, el 2 de mayo de 1974, se crea el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores que se dedica a dar crédito barato y oportuno a los trabajadores en la compra de bienes duraderos y de consumo necesario.

Poco tiempo después el 80% de los almacenes y tiendas del Distrito Federal y las entidades Federativas, quedan afiliadas a este organismo.

En septiembre de 1974, por efectos de los incrementos salariales obtenidos con anterioridad, son alcanzadas varias categorías por las de Salarios Mínimos, creando malestar entre los trabajadores, sin embargo a través de una oportuna movilización de nuestra Central se logra el total desempate de categorías.

En diciembre de 1974, se basifica a más de ciento veinte mil trabajadores a lista de raya y supernumerarios que laboraban tanto en el sector central de la administración pública, como en los organismos descentralizados y de participación estatal que injustamente permanecían al margen de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y de toda protección jurídica, son ahora ya, empleados de base y disfrutan de la protección del régimen del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado.

Del 7 al 16 de abril de 1975, una delegación mexicana de la F.S.T.S.E., integrada por miembros del Comité Ejecutivo Nacional de nuestra central y dirigentes de diversos sindicatos federados arriban a Ginebra, Suiza, en donde participa destacadamente en la Conferencia Técnica Bipartita sobre el servicio público, que se efectuó en la Organización Internacional del Trabajo.

En enero de 1975, se decreta un aumento del 16% en los sueldos y salarios de los servidores del pueblo de México.

En el mes de agosto de 1975. La resolución final que se alcanzo a favor de los jubilados, fue en el sentido de que recibieran del 4 al 16%, de conformidad con la antigüedad que acreditarán como pensionados o jubilados. A estos porcentajes, además fueron agregados cien pesos en cada caso, en la inteligencia de que muchos trabajadores recibieron en lugar de cien, doscientos pesos como

complemento de sus antiguas percepciones, por lo que resultaron aún más beneficiados.

En diciembre de 1975 y coincidiendo con los festejos del XXXVII aniversario del Estatuto Jurídico y la creación de la F.S.T.S.E., se lograron sendos acuerdos presidenciales que reforman la ley del I.S.S.S.T.E. y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Mediante importante reformas a la Ley del I.S.S.S.T.E, se logran las siguientes conquistas.

Según el artículo 23, tienen derecho de asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, los:

- a) hijos solteros mayores de dieciocho años hasta la edad de veinticinco, que se encuentren estudiando.
- b) Hijos mayores de dieciocho años que se encuentran incapacitados para trabajar física o psíquica mente, en igual forma el esposo de la trabajadora que se encuentre en el mismo caso o que tenga 55 años y dependa económicamente de ella.
- c) A los familiares que dependan en forma total del trabajador, así como padre y la madre.

Con base en los artículos 63, 72, 77 y 78, se obtiene avances para quienes estén o se vayan a jubilar o pensionar. El monto de la jubilación o pensión se determinará de conformidad con el promedio del sueldo básico, disfrutado en los tres años inmediatos anteriores.

Establecimiento de una cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones que no exceda de 20 veces la cuota mínima vigente en el I.S.S.S.T.E.

La compatibilidad del disfrute de dos pensiones en base al derecho que se origina por el carácter de familiar, esposa o concubina del derechohabiente. Igualmente, la compatibilidad del disfrute de la jubilación con la pensión otorgada por la misma base.

Se obtienen reformas fundamentales a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del apartado "B". Se reforman y adicionan los artículos 16 y 35 último párrafo, 43 fracciones IV y X, 46, fracción V, párrafos segundo y tercero y 87, asimismo se crean los artículos 42 bis, 46 bis, y 127 bis.

Establecimiento del aguinaldo anual equivalente, como mínimo a un mes de sueldo sin deducción alguna.

Se crea el artículo segundo del decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año en vigor y queda como sigue:

Artículo 42 bis: - Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el presupuesto de egresos, que podrá pagarse antes del día 15 de Diciembre y que será el equivalente a un mes de salario, cuando menos, sin deducción alguna.

Esta prestación que nació durante la gestión presidencial del señor Adolfo Ruiz Cortines y de acuerdo con reformas hechas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, apartado "B", el Presidente Echeverría la deja establecida en forma definitiva a favor de los servidores públicos. Revisión cada tres años de los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo en las dependencias del gobierno federal, deberá tomarse en cuenta la opinión del Sindicato.

Con motivo de las reformas a la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado aparecidas en el artículo 11 del decreto del 30 de Diciembre de 1975, el artículo 87 queda como sigue:

"Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de este, las que se revisará cada tres años"

Es de importancia hacer notar la conquista lograda en ese sentido, dado que anteriormente las Condiciones Generales de Trabajo, las fijaban los titulares de las dependencias únicamente oyendo a las organizaciones sindicales.

Pago de gastos de viaje y del menaje de casa del trabajador. Con base en el artículo 16, cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y mudanza del mobiliario de la casa, excepto cuando este sea solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por período mayor de 6 meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubra previamente los gastos que origine el transporte del menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares, siempre que estén bajo dependencia económica.

Pago de indemnizaciones en una sola exhibición. Se logró la reforma del artículo 43 de la Ley en su inciso IV, a efecto de que la partida del presupuesto de egresos se cubra la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella, misma que deberá pagarse en una sola exhibición, incluyendo, primas por vacaciones y aguinaldos.

En 1976, se crea el Centro de Capacitación Sindical (CECASI). Con el objeto de preparar debidamente tanto desde el punto de vista ideológico como político, los cuadros de los Sindicatos Federados se crea el Centro de Capacitación Sindical de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado.

Como hemos visto a lo largo del capítulo, fue hasta 1931 que se consideraron con un tratamiento diferente a los trabajadores al servicio del estado, pues al ejercer un cargo representativo del estado, no pueden igualarse sus derechos y obligaciones a los homólogos que trabajan para otras industrias.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURÍDICO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1. INTRODUCCIÓN

Una vez revisados los conceptos y viendo los antecedentes, dedicaremos nuestro estudio a los actos o actas administrativas realizadas en contra de los trabajadores del servicio público. Sin embargo, creemos la necesidad de dar un enfoque más amplio al panorama en que se encuentran en este momento los trabajadores.

Antes de enfocarnos directamente con la instrumentación de dichas actas administrativas, derivadas “valga la redundancia” de actos administrativos, queremos hacer notar al lector, la situación que se encuentra el personal laboral, regidas por la Ley Federal del Trabajo y muy en especial a aquel sector centralizado de la Administración Pública, regido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comúnmente llamada “Ley Burocrática”.

José Dávalos, en su obra de Derecho del Trabajo I, hace una breve, pero interesante referencia acerca del trabajo burocrático, basada, principalmente en la obra de Acosta Romero “Teoría General del Derecho Administrativo” que dice de la siguiente manera: *“El trabajo burocrático en un principio, no debería estar incluido en el marco de nuestro estudio (de su libro), que debería circunscribirse al trabajo en general solamente; el trabajo al servicio del Estado debería tratarse como una disciplina independiente.”*¹⁰²

¹⁰² DÁVALOS, José; *Derecho del Trabajo I*; novena edición actualizada; editorial Porrúa; México 1999; Págs. 427 a 429

Cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, habla acerca de el derecho al trabajo, no creemos que se imaginara los alcances y las divisiones que tendría, pues de un concepto muy simple como lo es “trabajo” ha tenido que sufrir modificaciones, sobre todo al hablar de la separación de los trabajadores, por una parte regidos bajo la Ley Federal del Trabajo y por el contrario, los que son sometidos al famoso apartado “B” como demostramos a continuación:

***Artículo 123.-** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.*

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

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

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

3.2 EL ESTADO COMO REPRESENTANTE DEL APARTADO “B”.

En general, al prestar sus servicios en el Estado, empezaremos por reconocer la personalidad propia que le es atribuida.

El Estado, como señala nuestro tratadista Gutiérrez y González, es un persona ficticia que es, como persona incorpórea y por lo tanto, no puede actuar o moverse por si misma, sino que precisa y requiere, forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones. Y por ello, requiere de un ser humano que realice desde los más modestos servicios para el Estado¹⁰³.

¹⁰³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto; *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*; Editorial Porrúa; México 1993. Pág. 530.

La teoría anterior, es reforzada por el Lic. Gabino Fraga, sólo que este no señala al Estado por el peso jurídico que ostenta, más bien manifiesta a la Administración pública, como uno de los elementos soportes del Estado, como lo expresa de la siguiente manera; *la Administración Pública es considerada como una de los elementos de la personalidad del Estado requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de este.*¹⁰⁴

Hasta el de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos ellos y todos los que están en el intermedio de esos dos niveles, son empleados o trabajadores al servicio del Estado y todos ellos en la medida de sus funciones asignadas, son los que hacen que el Estado funcione.

La naturaleza jurídica de la relación que liga al Estado con sus servidores o empleados, según sea su rango con relación a los que prestan sus servicio directamente al Estado en el sector centralizado, el convenio de nombramiento.¹⁰⁵

En otras leyes como es la de 29 de diciembre de 1970 hoy derogada, ya se precisa y define el servicio público como la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo.¹⁰⁶

Ernesto Gutiérrez reitera: las funciones no son de los órganos, sino que las funciones son del Estado, si bien éste, canaliza ciertas funciones a cada órgano, por razones de especialización, como lo hace el cuerpo humano, a cuya imagen y semejanza se creó la persona moral y entre ellas el Estado.

Para efectos de la estructura del Estado, lo que es un órgano y distinguirlo de los funcionarios personas físicas que se contratan por el Estado para el desempeño material de las funciones y después, entrar ya a la forma en que se presenta la

¹⁰⁴ FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo* 43° edición; Ed. Porrúa; México 2003 Pág. 128

¹⁰⁵ GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto; *Op. Cit.* Pág. 531.

¹⁰⁶ FRAGA Gabino; *Op. Cit* (Págs.229 a 272)

celebración del “*convenio de nombramiento*” (contrato de trabajo) entre el Estado con sus trabajadores.¹⁰⁷

Tipos de personas Físicas titulares al servicio del Estado	1.	Las que prestan el servicio de manera:	{ A. Voluntaria B. Obligatoria
	1.	Las que prestan su servicio en forma:	{ a. Remunerada b. Gratuita
	1.	Las que prestan su servicio en el:	{ I. Sector centralizado II. Sector paraestatal
	1.	De las que prestan su servicio en el sector centralizado:	{ • En el sector diplomático y consular • En el ejército y la fuerza aérea • En la armada o naval • En la policía.
		Las que prestan el servicio por convenio:	{ A. Civil B. Administrativo laboral y a la lista de raya
	1.	En el sector centralizado, que pueden realizar o no actos jurídicos:	{ a. Autoridades b. Auxiliares
	1.	Que prestan su servicio en una área de capacidad competencia atendiendo a:	{ I. Un ámbito territorial II. Un ámbito de materia III. Un ámbito de jerarquía o grado
	1.	Según su denominación en la constitución:	{ • Funcionarios • Empleados
	1.	Según la ley reglamentaria del art. 123 apartado B constitucional:	{ A. De confianza B. De base

Cuadro 1. “Capacidad del Estado; Gutiérrez y González Ernesto; Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano; Editorial Porrúa; México 1993

Ahora bien, los juristas Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa explican cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, que más que estudiar la función pública, lo que se estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos.¹⁰⁸

La situación jurídica de los trabajadores del Estado; se enfrenta a un primer problema que se plantea con la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajador,

¹⁰⁷ GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto; *Op. Cit.* Pág. 535.

¹⁰⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; Manuel Lucero Espinosa; *Compendio de Derecho Administrativo, primer curso*; Cuarta edición actualizada; Editorial Porrúa; México 2000. Pág.187

empleado, funcionario y servidores públicos, independientemente de que en el uso común, también se denomine “burócratas” a quienes trabajan para el Gobierno.

La calidad del empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado.

Cuando el individuo presta sus servicios al Estado, tiene un estado especial de sujeción como servidor público, que deriva de su vinculación con los órganos que tienen asignada la delicada función del ejercicio del poder.

De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

3.3. CALIDAD DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Del universo de personas que el Estado emplea hay que distinguir aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, de aquellas a quienes de manera eventual o accidental prestan servicios al Estado en periodos electorales o censales, o en cumplimiento a mandatos legales impuestos como cargas públicas en ejercicio del poder de imperio, como en el caso del servicio militar o de retención de impuestos.

A fin de precisar cuales de las personas que prestan servicios al Estado pueden ser considerados trabajadores del Estado y cuales no, debemos tener en cuenta cuatro notas características de los empleados públicos: su *incorporación*, la *regularidad de la relación*, su *retribución* y el *sometimiento al derecho administrativo*, las cuales se exponen a continuación.¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Ibidem*. Pág.192

Del párrafo anterior, tomaremos algunas de estas características para aplicarlas al procedimiento ideal de los trabajadores de confianza.

Cuando hablamos de la *Incorporación* se entiende, según Delgadillo, que es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado. (cabe hacer la aclaración que al manejar la situación de incorporación no hace referencia al nombramiento de base o confianza).

Por *Regularidad de la relación*: el principio, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo. De esta manera, se han identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el padrón de personal al servicio del Estado, ya que el supone la permanencia de la relación.

Sometimiento al derecho administrativo: (que para nuestros efecto requerimos) la actividad del Estado es materia del derecho administrativo.

Boquera Oliver manifiesta que los funcionarios públicos tienen un marco legal y reglamentario específico, pero no propiamente administrativo y por esto es necesario perfilar su concepto, pues la aplicación de aquel deberá hacerse a todos los que reúnan la condición de funcionarios.

Luis Humberto Delgadillo considera que el funcionario público es *aquel que tiene la investidura del órgano, y que, por ello, ocupa un grado en la estructura orgánica y asume funciones de decisión y mando, mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la administración sin tales características*¹¹⁰. Es decir, el

¹¹⁰ *Ibidem*. Pág. 194

funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencias u oficios del órgano y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionalista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que el acto en que se exterioriza no le es atribuido. Cabe hacer el comentario que por eso mismo es conveniente encuadrar como empleado a aquellas personas de confianza que no ejercen los cargos de un funcionario público.

3.4 SERVIDORES PÚBLICOS

En términos del título IV de la Constitución Federal, fija las bases legales para la regulación de la relación de servicios "entre el Estado y sus trabajadores", sujetándolo a un código de conducta, establecido en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se sustenta de esta manera:

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

VI.- *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

VII.- *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*

VIII.- *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*

IX.- *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*

X.- *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XI.- *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

XII.- *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas*

actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes,

prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

Sin embargo, no estaría de más precisar hasta que punto debe considerarse que cualquier participación, del tipo que sea, en el ejercicio de la función pública debe hacer responsable al empleado; o si sería conveniente dirigir la responsabilidad administrativa sólo a quienes tienen la autoridad para decidir y ejercer el poder del Estado; es decir, a los funcionarios, dejando a los demás servidores públicos solamente sujetos al régimen laboral.

A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el derecho administrativo¹¹¹.

Actualmente la Constitución Federal en su artículo 108 se refiere a los servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, al presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal.

Artículo 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

¹¹¹ *Ibidem.* Pág. 198

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Respecto de los funcionarios y empleados, Gabino Fraga manifiesta que: *es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuales son los caracteres que los separan*¹¹². Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, expresa las siguientes:

1°.- Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien puede encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

2°.- Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

3°.- También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la

¹¹² FRAGA, Gabino; *Op. Cit.* Pág. 129

relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado al empleado.

La relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza por lo que el criterio de distinción es inadmisibile.

4°.- Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores. Esta distinción se confunde con las de autoridades y de auxiliares

5°.- Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos.

6°.- Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

Por parte de Gabino Fraga, considera que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que solo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimando que de hecho si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.¹¹³

¹¹³ FRAGA, Gabino; *Op Cit.* Pág. 128

Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la otra, es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública.

Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse fundamentalmente a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

Las primeras encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que, o se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del estado actos jurídicos.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función, debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, según lo hemos demostrado anteriormente, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

En otro ángulo, tendremos que centrar nuestra atención, atendiendo primero la ubicación de la rama del derecho a que se ven sujetos los trabajadores al servicio del Estado; por lo que el jurista Rafael I. Martínez Morales¹¹⁴ nos explica cuatro:

- a) Asimilación al derecho del trabajo
- b) Asimilación al derecho administrativo
- c) Rama autónoma
- d) Además de los aspectos administrativos que la inclinan mas a esta materia.

3.5 NATURALEZA DEL ESTADO Y SUS EMPLEADOS

Una vez definida la intervención del Estado, es necesario determinar, ya que dentro del derecho público, cual es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones.

Las tesis que a este respecto se han sostenido son:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado
- b) La que afirma que es un acto contractual y;
- c) La que lo considera como un acto condición

Para fincar una responsabilidad administrativa a algún trabajador, esta, tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal.

Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento (del que más adelante explicaremos el carácter de su importancia). En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la

¹¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo 3er. Y 4to. Cursos* Segunda edición, Editorial Oxford University Press, Harla; México, 1997. Pág.261.

sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

El derecho administrativo moderno tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado “no es, frente al individuo, el final de una situación personal, sino el punto inicial de una gradual ascensión hacia una mejor posición”

Varios son los sistemas adoptados para el ascenso de los empleados públicos. Entre ellos pueden citarse el de elección libre, el que toma como base la antigüedad en el servicio, el que se funda en los méritos adquiridos por el empleado y el que se apoya en las aptitudes del aspirante.

La reforma constitucional ordena que “los trabajadores gozaran de los derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”

3.6 EMPLEADOS AL SERVICIO DEL ESTADO

Todas aquellas personas físicas que prestan sus servicios al Estado, se encuentran sujetas, principalmente a la “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional. Comúnmente conocida como *Ley burocrática*. Cabe hacer el señalamiento expreso que el artículo 4 de la propia Ley solo reconoce a dos:

Artículo 4.- *Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.*

Sin embargo, actualmente en todas las dependencias Federales se está contratando por honorarios a los trabajadores de nuevo ingreso. Esos trabajadores están al margen de la legislación laboral; no crean antigüedad en el servicio, no se les conceden vacaciones, no se les otorga aguinaldo, no se les inscribe en los servicios

de seguridad social; trabajan igual o más que sus compañeros que tienen plaza de estructura; año tras año viven sin ninguna protección laboral (artículo 8).¹¹⁵

Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militanzado 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.

3.6.1 TRABAJADORES DE CONFIANZA Y TRABAJADORES DE BASE

No podemos realizar una separación de “base o confianza” en el estudio de estos trabajadores, puesto que no obstante que gozan de mas derecho los primeros (trabajadores de base), al realizar una adecuada interpretación de la Ley reglamentaria correspondiente del apartado “B”. *Los unos no funcionan sin los otros.* Como veremos a continuación:

La Ley Federal del Trabajo, no tiene una disposición expresa de lo que es un trabajador de base, indica mas bien en su artículo 9 la definición de un trabajador de confianza.

La condición de los trabajadores de confianza en general, en las que se precisa la categoría de “empleado de confianza” depende de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto. Haciéndose después, una enunciación de los principales puestos considerados de confianza, tal como veremos en la Ley Federal del Trabajo(LFT) en su Art. 9º que textualmente dice:

¹¹⁵ http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/web_editoriales.detalle?var=15137. Dávalos, José; Editorial de El Universal; Sábado 15 de junio de 2002; Primera sección

Artículo 9. *La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.*

Por otro lado, la propia LFT, en su título sexto, concerniente a trabajos especiales, refiere en su capítulo segundo a los trabajadores de confianza, el cual le otorga un paquete de artículos, que señalan su certeza jurídica y derechos, como señalaremos a continuación.

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

Artículo 183. *Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.*

Artículo 184. *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.*

Artículo 185. *El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.*

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley.

Artículo 186. *En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido en un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.*

Al hablar de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, nos encontramos con un primer y muy importante problema, la "Ley Burocrática" (LFTSE), pues esta, claramente manifiesta quienes son los protegidos de dichos derechos de relación jurídica

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

No conformes con esta situación, la Ley reglamentaria del referido apartado B del Art. 123 en sus artículos 5° y 8°, la LFTSE señala una larga lista de quienes son aquellos que no gozaran de tales beneficios de protección, y nos referimos precisamente a los trabajadores de confianza en el Gobierno Federal:

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

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

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

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

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

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

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

La Ley Burocrática, una vez contemplado quienes son los empleados que no gozarán de esta protección, en su artículo 6 señala a los trabajadores que son aptos para la protección de los derechos fundamentales que la propia ley otorga:

Artículo 6o.- *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.

Existen además, las Condiciones Generales de Trabajo, reguladas a los trabajadores al servicio del Estado, empiezan, en su artículo primero, como veremos a continuación, como un señalamiento específico para aquellos empleados de base, dejando en una inseguridad jurídica a los de confianza y demás trabajadores que se integran al grupo laboral del sector centralizado.

Tomaremos a manera de ejemplo, las condiciones de trabajo de la Cámara de Senadores en su artículo primero, como ya hemos hecho referencia.

Artículo 1. *Las presentes Condiciones Generales de Trabajo son de observancia obligatoria para las autoridades de la Cámara de Senadores, sus Trabajadores de Base y su Sindicato, y se establecen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional en su apartado "B"; la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los*

Trabajadores del Estado; la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; y las demás disposiciones legales supletorias.

Reforzamos la afirmación anterior, con las condiciones generales de trabajo, pero ahora del personal docente y no docente del Centro de Enseñanza Técnica e Industrial (CETI) como Organismo público Descentralizado Federal, que solo son aplicables para el personal de base.

Artículo 1. *De conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional se fijan las presentes Condiciones Generales de Trabajo, las cuales serán obligatorias para el Titular del Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI) y para el personal de base del mismo.*

De estas mismas condiciones generales de trabajo de la cámara de senadores, apreciamos también en su artículo sexto, la distinción que se les otorga a los trabajadores que son de base a aquellos de confianza:

Artículo 6. *Los Trabajadores de la Cámara se clasifican en de Base y de Confianza.*

Para efectos de estas condiciones se considerará personal de confianza a los servidores que ocupen los niveles de Dirección General hasta los Jefes de Departamento, así como aquel personal operativo que conforme al catálogo de puestos tenga tal condición

Son Trabajadores de base, lo son incluidos en el párrafo anterior según lo dispone el artículo 6 de la misma Ley. Dichos Trabajadores serán inamovibles después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente. El cambio de titulares administrativos no afectará sus derechos.

Por su parte las condiciones del CETI, apoya esta división, como vemos a continuación:

Artículo 8. *De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 4,5 y 6 de la LEY, los TRABAJADORES del CETI se dividen en dos grupos: Base y Confianza.*

Sin embargo, también podrán laborar en el CETI personas que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios, los cuales se ajustaran a los procedimientos de orden administrativo que expida el TITULAR.

Define además quienes son los trabajadores de confianza en su artículo 10, en relación con el Art. 11.

Artículo 10. *Serán considerados TRABAJADORES de confianza todos los incluidos en el artículo 5 de la LEY en relación con el DECRETO, que incluye para la Institución a los puestos de chofer de Director de área, analista especializado, secretaria de Subdirector de área, secretaria de Jefe de departamento, Secretaría de Director de área, chofer de Director general, Secretaría de la oficina del Director general, secretaria auxiliar de Director general, personal adscrito a la contraloría interna, al control directo de adquisiciones, al manejo de fondos y valores, el control de inventarios, servidores públicos de mandos medios y servidores públicos superiores.*

Artículo 11. *Se consideran trabajadores de base, a los que no estén incluidos en el Artículo anterior, siempre y cuando no presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios.*

Por lo que podemos apreciar, la Ley Burocrática, es muy drástica con relación al tratamiento de sus trabajadores, también encontramos que las condiciones generales de trabajo, pertenecientes en este caso a los sectores dependientes de la administración pública, recalcan esta posición jurídica de los trabajadores.

Queremos hacer hincapié que al hablar del artículo 123 constitucional, por lo menos en el apartado "A" no hace ninguna distinción específica para los trabajadores de

confianza, mas bien señala condiciones generales para un buen funcionamiento y relación obrero-patronal.

A diferencia del apartado "A", el apartado "B" de este mismo artículo 123 constitucional, tiene una particularidad, en su fracción XIV, señala al trabajador de confianza.

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

De manera muy escueta, Humberto Delgadillo expresa que: *Estos trabajadores (de confianza), al quedar excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedan regulados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la suprema corte de justicia de la nación*¹¹⁶. Situación, con la que no estamos muy de acuerdo, porque, como veremos más adelante, la importancia de estos trabajadores de confianza resulta ser mucho más compleja de lo que aparenta.

Mario de la Cueva, explica que la expresión "cuando tuvieran carácter general" tiene por objeto restringir las posibilidades de designar trabajadores de confianza pues "la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa a sus intereses y fines generales; y en armonía con Loayza y Manuel, cuando se trate de funciones que se realizan en sustitución del patrono"¹¹⁷.

En realidad, debió precisarse que las funciones de confianza han de relacionarse con la vida misma de la empresa, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales.

¹¹⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Manuel Lucero Espinosa; *Op. cit*; Pág. 196.

¹¹⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor; *Derecho del Trabajo*; Décimo sexta edición; Editorial Porrúa; México 2002; Pág. 422.

De acuerdo con el primer párrafo del Art. 9 de la LFT, *no será suficiente el nombre que se de al puesto y el documento que se otorgue habrá de contener una adecuada descripción del mismo que destaque que se trata de un puesto de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, relacionado de manera general con la vida misma de la empresa, con sus intereses y con la realización de sus fines.* Mientras que la última parte del Art.9° de la LFT. Expresa que: *también son de confianza los trabajadores que realicen trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.*

Por lo que se refiere al concepto mismo de trabajo personal “dentro de la empresa o establecimiento”, nos parece que significa aquellas actividades que el patrón podría realizar personalmente pero que en ocasiones por necesidad y en otras por comodidad, delega en otras personas. Según lo expresa Néstor de Buen en su obra Derecho del Trabajo. Por lo que nosotros consideramos que son depositarios de datos confidenciales, la ley les atribuye el carácter de confianza

Sin embargo, la tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza. Sin demasiada justificación la ley crea en su perjuicio un sistema discriminatorio que carece de apoyo constitucional.

Para el caso de nuestros empleados al servicio del Estado, pueden señalarse las siguientes limitaciones legales:

- a) no tiene derecho a la estabilidad en el empleo (con relación al Art.49-III LFT)

Artículo 49. *El patrón quedara eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el Artículo 50 en los casos siguientes:*

- I.
- II.
- III. *En los casos de trabajadores de confianza;*

- b) No podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga (Art. 70 LFTSE)

Artículo 70.- *Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales*

El artículo anterior, sostiene una estrecha relación con el Artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 183. *Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.*

- c) Visto el inciso anterior, por tanto no podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la ley (Art.183 LFT)

Artículo 183. *...no podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.*

- d) Podrán quedar excluidos de las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento (Art.184 LFT)

Artículo 184. *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.*

- e) El patrón podrá rescindirles la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el Art.47 (Art.185)

Artículo 185. *El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.*

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley

- f) Durante los conflictos de huelga de los demás trabajadores no tendrán derecho al cobro de salarios caídos, salvo que estos le sean otorgados graciosamente por el patrón, o que sea a cargo de esta la responsabilidad del conflicto¹¹⁸.

Tomamos como referencia de los incisos anteriores a la Ley Federal del Trabajo, derivado su aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal como lo señala el artículo.11 De la propia *Ley burocrática*.

Artículo 11.- *En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad*

Por mala fortuna para nuestros trabajadores de confianza, la Ley Federal del Trabajo, expresa, aunque de manera no muy precisa, el sometimiento de estos empleados a lo que dispone el artículo 182.

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

¹¹⁸ *Ibidem* Pág. 425.

3.6.2 PERDIDA DE LA CONFIANZA

Toda vez que no existe una causal específica de pérdida de la confianza aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, nos vemos en la necesidad de tomar como referencia a la Ley Federal del Trabajo, por contener disposiciones precisas al caso concreto.

La causal especial de rescisión prevista en el Art. 185 de la Ley Federal del Trabajo, que deriva de la pérdida de la confianza, no atribuye a los patrones una facultad discrecional.

Artículo 185. *El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.*

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley.

En una tesis de jurisprudencia en amparo directo promovido por minera Asarco, S.A. quinta época, tomo XLIV, p.4417 se dice, a este propósito, lo siguiente:

"la pérdida de la confianza, para dar por terminado el contrato de trabajo, debe entenderse fundada cuando existan circunstancias que sean motivo bastante para que, tomando en consideración la situación particular de los trabajadores, por el contrato estrecho que guardan con los intereses personales, haya meritos para separar al trabajador y sustituirlo por otra persona."

En otra ejecutoria la corte, con mayor precisión señala:

"Esta suprema corte, en jurisprudencia constante ha sostenido que para estimar justificada la separación de un trabajador de confianza no basta que el patrón demandado diga que le ha perdido la confianza, sino que debe hacer un motivo objetivo para la pérdida de dicha confianza" (directo

5893/1961, Isauro Montemayor Martínez. 29 de octubre de 1962, 4° sala, boletín 1962, p. 671)

Además, encontramos otra, que señala que no basta con el simple dicho del patrón para perder la confianza de uno de sus trabajadores, hay que demostrar:

CONFIANZA, DESPIDO DEL TRABAJADOR POR PERDIDA DE LA.

No basta al patrón mencionar que ha perdido la confianza al trabajador, por ser esto de naturaleza subjetiva, pues es necesario que exprese y demuestre qué hechos objetivos dieron motivo a tal pérdida, a fin de que la autoridad juzgadora esté en posibilidad de apreciar la justificación o injustificación del despido.

Amparo directo en materia de trabajo 9207/49. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. 16 de octubre de 1950. Unanimidad de cuatro votos.

SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 4ª SALA. TOMO CVI. Pág. 584.

En realidad, no existen reglas a propósito de los motivos que pueden determinar la pérdida de la confianza

Si el trabajador de confianza había sido previamente promovido de un puesto sindical, la pérdida de la confianza no autoriza a la separación del trabajador, el que tendrá derecho a volver al puesto de planta ¹¹⁹ (Art. 186 LFT) o de base (artículo transitorio T-63-5 LFTSE)

Artículo 186. *En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido en un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.*

Artículo T-63-5 *Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base, pase o haya pasado con licencia o sin ella, a un cargo de confianza, caso a que se refieren los artículos 5o y 65, al causar baja en la plaza de confianza, tendrá*

¹¹⁹ *Ibidem.* Pág. 427

derecho a regresar a su plaza de base original. También tendrá derecho a que para efectos de antigüedad en su bases se le compute todo el tiempo que haya desempeñado el puesto de confianza

Nosotros, con respecto a este punto, nos atrevemos a sugerir algunas reglas para determinar la pérdida de la confianza en cualquier proceso.

En caso de algún problema por el cargo, reinstalarlos en su puesto anterior de base o de planta.

Confianza, pérdida de la. No requiere de perjuicio a la patronal para que se de la causal rescisoria de la relación laboral.- conforme al artículo 185 de la LFT, no se requiere de la causación de un perjuicio en el patrimonio de la patronal a efecto de que se de la causa rescisoria de la pérdida de la confianza depositada en el trabajador, sino solo que exista un motivo razonable que haga desaparecer esa confianza. (segundo tribunal colegiado del décimo primer circuito. Amparo directo 566/95. Rosaura Prado Jasso. 11 de octubre de 1995. unanimidad de votos.

3.7. NOMBRAMIENTO A LOS SERVIDORES DEL ESTADO

En el establecimiento de la relación laboral entre el Estado y quienes les prestan servicios no puede darse esa forma de reconocimiento a que antes aludimos y que se denomina “la relación de trabajo” que permite presumir su existencia.

Por su naturaleza no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar.

Se trata de una forma especial que consiste en el llamado “nombramiento” que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro

de las modalidades previstas por la ley orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata.¹²⁰

El artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hace un reconocimiento expreso de que para ser trabajador, debe de contar con el denominado "nombramiento"

Artículo 3.-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.

3.7.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL NOMBRAMIENTO

La Ley Federal del Trabajo, que se ocupa del contrato de trabajo, en su primera versión, esto es en la Ley de 1931, contenía una disposición bien clara para determinar que los trabajadores del Estado no estaban protegidos por ella; en efecto el artículo 2º establecía específicamente que *"las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidan"*, o más explícitamente, no les serian aplicables las disposiciones de esa ley. Cabe concluir entonces que no es posible asimilarlos a lo que se disponían respecto del contrato colectivo.

El Estado cumple dos funciones específicas que son:

1. Carácter administrativo
2. carácter de autoridad.

Si la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, debe entenderse que se trata de un acto administrativo.

¹²⁰ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Derecho del Trabajo Burocrático*; segunda edición, Editorial Pac, S.A. de C.V. México 1991, Pág. 98

Claro que en ocasiones los actos de administración se unen o confunden entre sí, como los señala Biersa, pero no podemos llegar a esa confusión en el acto de nombramiento.¹²¹

Así el nombramiento sería regido por el derecho administrativo, pero el tratadista Bethelam y sostiene que se trata de un acto de autoridad, ya que está ejerciendo un poder de mando, es decir que el estado ejerce su fuerza sobre el particular al señalarle las condiciones de trabajo.¹²²

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor el bienestar general, que es su obligación legal política y administrativa.¹²³

3.7.2 CARACTERÍSTICAS DEL NOMBRAMIENTO

Según lo dispone el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe ser expedido por funcionario que tenga facultades para ello, es decir que se encuentre legalmente autorizado para nombrar al personal; por lo general el nombramiento es expedido por el oficial mayor o el responsable del personal de cada unidad.¹²⁴

Artículo 12.- *Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en*

¹²¹ *Ibidem*, Pág. 99

¹²² *Ibidem*, Pág. 100

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ *Ibidem*. Pág. 101

las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

El artículo 5° de la ley citada (LFTSE) señala los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar. En primer lugar, los cargos de que se trata deben requerir nombramiento autorizado por el presidente de la república. También serán de confianza los cargos que impliquen funciones de dirección, es decir, que tienen representatividad que implica poder de decisión. Esto es lógico, ya que quien toma resoluciones que puedan afectar a la buena marcha de la administración deben ser personas de confianza del titular que los designa.

Las obligaciones de los titulares señalados por la ley aparecen en el artículo 43. y son las siguientes:

- a) preferencia a los sindicalizados sobre aquellos que no lo son; de aquí puede derivarse la posibilidad legal de la cláusula de admisión exclusiva, que legalmente no se establece.
- b) En el aspecto social, debe preferirse a quienes son la única fuente de ingreso familiar, sobre los que no los son, así como a los veteranos de la revolución; cabe señalar que dada la época actual, seguramente serán pocos los veteranos de la revolución que se encuentren en posibilidades físicas de desempeñar un empleo público.
- c) Donde si ya comienza un criterio relacionado con los propios trabajadores es cuando se señala que deberán preferirse a quienes hubieran prestado servicios, es decir, se reconoce una creación de derecho por haber sido servidor publico y además se establece que deberán preferirse a quienes acrediten tener derechos escalafonarios; al respecto debemos señalar que el artículo 50° señala como factores para ascensos escalafonarios, en primer

lugar, los conocimientos, es decir, la capacitación del trabajador para desempeñar el cargo de que se trate; después la aptitud, es decir, la capacidad física para el desempeño del puesto a cubrir en el caso; en tercer lugar se señala la antigüedad, que es lo que parece mencionarse al señalar haber prestado servicios o tener derechos escalafonarios.

La Ley Federal del Trabajo es supletoria de la de los trabajadores públicos y sus disposiciones podrían ser aplicadas en algunos casos o situaciones.

El jurista Rafael Martínez, considera que *la actividad del Estado no parece tener mas limites que los que el propio Estado impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines.*¹²⁵

El estudio de la función pública en nuestro país afronta como problema nodal a la amplia gama de regímenes aplicables a las relaciones jurídico laborales que privan entre el Estado y los servidores públicos, complejidad que, en el plano de los hechos, refleja acentuados contrastes entre aquellos que prestan sus servicios en la realización de la función pública (para el Estado) y acrecienta la distancia que, de por sí, los separa de los trabajadores en general.¹²⁶

3.8 ACTAS ADMINISTRATIVAS, APLICADAS A LOS TRABAJADORES

Cuando nos enfrentamos al problema de las actas aplicadas a los trabajadores en general por la supuesta "incurcencia de faltas administrativas" también nos exponemos en otro planteamiento: si los trabajadores al servicio del Estado son considerados como indica el jurista Cantón Mollere como *parte de la administración*¹²⁷, ¿no así debe serlo para llevar un correcto proceso administrativo

¹²⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I; *Op. Cit.* Pág.257

¹²⁶ *Ibidem.* Pág.260

¹²⁷ CANTON MOLLER, Miguel; *Op. Cit.* Pág. 75

como lo es informarle con un citatorio en caso de no encontrarse o bien presentarle una notificación expresa, para que dicho trabajador tenga oportunidad de presentar a sus testigos de asistencia y en especial al ser una trabajador con un nombramiento de confianza el cual no goza de la protección de un sindicato que lo represente y asesore jurídicamente?.

El propio artículo 123 constitucional, acepta en su fracción IX del apartado “B” las medidas aplicables para la terminación laboral, no haciendo distinción del nombramiento del trabajador, como señalaremos a continuación:

Artículo. 123

B.- entre los poderes de la unión, los gobiernos del distrito y de los territorios federales y sus trabajadores.

I.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII.

IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.....

3.9. LEVANTAMIENTO DE ACTAS ADMINISTRATIVAS

Una vez vistos los trabajadores, ahora veremos las actas, los requisitos y fundamentos de la ley para elaborarlas y llevarlas a cabo.

La instrumentación de actas administrativas a los trabajadores al servicio del Estado, se ven continuamente viciadas por el abuso de la propia administración. Y por ello, vamos a dar los fundamentos de derecho instauradas en las leyes conducentes de la administración pública, su comparación con el procedimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la aplicación supletoria correspondiente en la Ley Federal del Trabajo:

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, maneja las regulaciones a que son sujetos los trabajadores dependientes de las administraciones públicas, así como de sus diferentes sanciones aplicables, que veremos a continuación:

Artículo 2.- *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

Cuando la autoridad administrativa, procedente del Estado, levanta una acta por cierto tipo de incumplimiento por parte del empleado, se debe tener atención primero, a las medidas sancionarias, antes de proceder a un despido o solicitud de renuncia, tomando especial cuidado a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

Artículo 13.- *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

I.- Amonestación privada o pública

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos, no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

También, la propia ley, tomara en cuenta los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público, tal como se suscribe en el artículo 14:

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;*
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece, su propio procedimiento de actuaciones, en el caso de que un funcionario público incurra en alguna falta administrativa que lo obligue seguir a juicio. Esto se muestra en el Art. 21

Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.*

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los

actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- *Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;*

III.- *Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- *Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.*

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

3.9.1 FORMALIDADES REQUERIDAS POR LAS DEPENDENCIAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE UNA ACTA ADMINISTRATIVA

Antes de levantar una “acta administrativa por pérdida de la confianza” impuesta a los trabajadores al servicio del Estado, la SHCP, pretendió y ejecuto una llamada constancia de hechos, relativa a supuestas irregularidades incurridas por un trabajador, específicamente a una con la calidad de confianza. Toda vez que dicha constancia de hechos no se encuentra fundamentada bajo ningún precepto legal y jurídico que lo hayan motivado a efectuarse. Sin embargo, al instruir dicha acta, se solicita el apoyo de un órgano denominado administración de relaciones laborales, dependiente de la administración central de apoyo jurídico.

Para que se pueda levantar una acta administrativa, la Ley Federal del Procedimiento administrativo señala en su artículo 3°, los requisitos que deben ser cubiertos:

Artículo 3.- *Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*

- V. *Estar fundado y motivado;*
- VI. *(Se deroga);*
- VII. *Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. *Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. *Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. *Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI. *(Se deroga);*
- XII. *Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. *Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. *Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XV. *Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*
- XVI. *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley.*

Para llevar el procedimiento, dicha administración de relaciones laborales sugiere una serie de formalidades que se manifiestan a continuación:

1. girar oficio citatorio cubriendo las siguientes formalidades:
 - el jefe superior inmediato del trabajador, deberá firmar oficio citatorio, fundado y motivado en los artículo 14 y 16 de la CPEUM.
 - Deberá ser notificado con 48 horas de anticipación como mínimo a la instrucción del acta administrativa.
 - Contener el RFC del trabajador, domicilio particular, así como el día, hora mes, año y lugar de instrucción del acta administración.

- Señalar con precisión las irregularidades que se imputan al trabajador.
- Manifestar el puesto del trabajador, señalar sus funciones, (que estén detalladas con el manual de organización específico de esa subadministración) si son de carácter de confianza o no.
- Manifestar que la inasistencia del trabajador no suspenderá la misma.

2. el acta administrativa, debe contener los siguientes requisitos:

- el jefe inmediato del trabajador, deberá instrumentar el acta administrativa indicando el lugar, fecha y hora de su celebración, debiendo escribir con letra y sin abreviaturas.
- Se debe mencionar quienes intervienen y con que carácter actúan en la misma.
- Todos los que intervengan, en dicha instrucción, deberán estar apercibidos conforme al artículo 247 fracción I, del código penal para el distrito federal.
- Las declaraciones tanto del jefe inmediato como del testigo de cargo, deben estar soportadas con documentación original que comprueben el incumplimiento en que ha incurrido el trabajador y anexarla al acta.
- En dicha acta administrativa, es importante manifestar y reseñar las funciones que tiene el trabajador y que las mismas son de confianza.
- Manifestar en el acta todas las imputaciones que se le hagan al trabajador de manera directa y precisa.
- Asentar que debido a las irregularidades cometidas por el trabajador, no se hace merecedor de la confianza en el depositada.
- Aun cuando el trabajador no se presente a la actuación, en la zona de firmas se debe anotar su nombre y abajo la leyenda "NO COMPARECIO"
- Sellar todas las hojas para validar la actuación

Se expresa además, que una vez instruida dicha acta, deberá remitirla con todos los documentos en originales a la subadministración de relaciones laborales. También se expresa que existe una prescripción del asunto de cuatro meses, contados a partir de que el jefe inmediato conoció los hechos que se le imputan al servidor público.

3.9.2 PROCEDIMIENTO AL EFECTUAR DIVERSAS DILIGENCIAS

Esto incluye, al caso de que a un servidor público se le notifique alguna falta que incluso lo lleve a la separación de su cargo.

Artículo 23.- *Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.*

Por tanto la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, expide las formas a que deben ser sujetos los procedimientos y resoluciones de la administración pública Federal.

Dentro del estudio de esta ley, no enfrentamos a un gran contraste, ya que en el artículo primero, señala en su párrafo primero que será aplicada dicha legislación a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública Federal. del cual y como hemos hecho notar pertenecen a ella los trabajadores del Estado, y sin embargo, en el párrafo tercero del propio artículo infiere que no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos ni laborales, del cual insistimos, no se sabe si ubicar o no a los “empleados del Estado”

Artículo 1.- *Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

La Ley Federal del Trabajo, señala la Intervención de un representante sindical en actas que se levante. De conformidad con su artículo 46 bis.

Además, es importante recalcar que si el titular considera dar terminación del nombramiento del trabajador, se dará aviso previo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, acompañados por la documentación correspondiente para que este determine su separación del cargo y no solo a criterio de las dependencias emisoras del acto. Tal como aparece señalado en su párrafo segundo del artículo antes referido.

Artículo 46 BIS. - *Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.*

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Además es importante recalcar que si el titular considera dar terminación del nombramiento del trabajador, se dará aviso antes al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje acompañados de la documentación correspondiente para que este determine la separación del cargo y no solo el citatorio de las dependencias interesadas en el acto.

Las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se sujetarán de acuerdo con el artículo 127 bis.,

Artículo 127 BIS.- *El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:*

I.- La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias

para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Los empleados de servicios federales que realicen labores permanentes correspondientes a trabajadores de base, pasarán a ocupar empleos de esa naturaleza.

3.10 SUSPENSIÓN y SEPARACIÓN DE TRABAJO

El jurista Carlos Morales dice la separación del personal de confianza con funciones formal y materialmente jurisdiccionales pueden ser¹²⁸:

- a) Temporal
- b) Definitiva

La separación temporal tiene lugar por:

- a.1 Licencia o
- a.2. Suspensión

La separación definitiva tiene lugar por:

- b.1 Renuncia
- b.2. Retiro
- b.3 Despido

Son causales para el cese en forma unilateral por parte del Estado de los efectos del nombramiento, además de la renuncia o el abandono a que anteriormente nos referimos la repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o cause la suspensión o deficiencia del servicio¹²⁹.

¹²⁸ MORALES PAULIN Carlos A.; *Derecho Burocrático*; Ed. Porrúa; primera edición; México 1995. Pág. 295

¹²⁹ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Op. Cit.*, Pág. 133

La disposición no es muy clara cuando habla de la repetición de las faltas, pues no señala cuantas han de ser y en consecuencia se estará a otra parte del mismo artículo que señala que deben ser más de tres faltas consecutivas, aunque el espíritu de la disposición parece ser otro, el de sancionar descuidos o irresponsabilidades en el servicio.¹³⁰

Los efectos de la suspensión temporal de un trabajador, contenido en el artículo 45 de la Ley Burocrática dice que:

Artículo 45.- *La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.*

Son causas de suspensión temporal:

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

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

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

3.10.1 DESPIDO INJUSTIFICADO

La rescisión de la relación de trabajo tiene dos especies: el despido, cuando el patrón rompe el vínculo laboral en virtud de una falta grave del trabajador, y el retiro, cuando el trabajador quien decide acabar con la relación de trabajo¹³¹.

Pero no solo en las causales contenidas en el precepto citado puede ser despedido un trabajador, existen otras específicas de despido en los trabajos especiales. La

¹³⁰ CANTÓN MOLLER, Miguel; *Op. Cit.* Pág. 134

¹³¹ DÁVALOS José; *Tópicos Laborales*; Ed. Porrúa; México 1992. Pág. 34

enumeración de causales del artículo 47 es de carácter enunciativo y no limitativo, por lo que pueden darse otras hipótesis de despido, con tal de que sean análogas a las expresamente citadas, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

Como ejemplo de algunas de las causas especiales de rescisión que establece la LFT. La existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza, en el caso de los trabajadores de confianza (Art.185)

Artículo 185. *El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.*

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley.

El tratadista José Dávalos, no coincide con la opinión de que el legislador haya dejado abierta la puerta para que los patrones inventen causales análogas de despido. Es natural que el legislador no alcanzara a imaginar todos y cada uno de los acontecimientos que podrían constituir causales de despido. La seguridad para los trabajadores radica en que habrán de ser las juntas de conciliación y arbitraje las que constaten la gravedad y efectos de la causal analogía invocada¹³².

Actualmente basta la simple sospecha del patrón, de que el trabajador ha incurrido en alguna de las causas de rescisión, para que de manera unilateral proceda a privarlo de su empleo. Ya en un artículo previo, manifestó su desacuerdo con este mecanismo y propuso que fuera sustituido por un sistema en el que el trabajador solo pudiera ser despedido, como resultado de un juicio seguido ante autoridad competente, que avale la procedencia de la rescisión¹³³.

¹³² *Ibidem.* Pág.35

¹³³ *Idem*

Con la LFT de 1970 se resolvió parcialmente la situación, al establecerse en el artículo 47 la obligación patronal de dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión. "la falta de aviso al trabajador o a la junta, por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado". Debe promover ante la junta de conciliación y arbitraje un juicio ordinario por despido injustificado, en el que solicite que se le reinstale en su puesto de trabajo, o bien, que se le indemnice con tres meses de salario. En ambos casos, si el patrón no comprueba la causa de rescisión tendrá el trabajador derecho a exigir el pago de salarios no cubiertos, desde la fecha del despido hasta que se cumpla el laudo¹³⁴.

3.10.2 JUICIO PREVIO AL DESPIDO

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ya establece, en el artículo 46, la figura del juicio previo al cese, lamentablemente, la realidad de la vida diaria nos indica que los servidores públicos son cesados sin que los titulares de las dependencias sometan previamente al conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal como lo establece la ley.

Artículo 46.- *Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:*

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

¹³⁴ *Ibidem.* Pág.36

III.- Por muerte del trabajador

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Contratación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del

nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

3.10.3 MOTIVO DE RESCISIÓN LABORAL

También en el trabajo burocrático, dentro de las razones por las que puede ser cesado un trabajador sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, esta la de las faltas de probidad u honradez, a decir del artículo 46 fracción V, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹³⁵ (LFTSE).

Si bien la LFTSE no contiene un catálogo de motivos por los que el trabajador pueda separarse del servicio sin incurrir en responsabilidad, los Tribunales Federales han considerado que si pueden promover la rescisión de su relación jurídica los burócratas federales, aplicando supletoriamente lo dispuesto por el Art. 51 de la LFT¹³⁶.

3.11 REINSTALACIÓN OBLIGATORIA

En el artículo 49 de la LFT se estableció que el patrón quedara eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el Art. 50 en los casos siguientes:

¹³⁵ DÁVALOS José; *Op. Cit.*. Pág.40

¹³⁶ DÁVALOS José; *Op. cit.* Pág. 41

Artículo 49....

- I. *cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año.*
- II. *Si comprueba ante la junta de conciliación y arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, esta en contacto directo y permanente con el y la junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo.*
- III. *En los casos de trabajadores de confianza*
- IV. *En el servicio domestico y*
- V. *Cuando se trate de trabajadores eventuales*

Así pues la fracción III de este artículo también excluye y deja sin protección constitucional a los trabajadores de confianza, convirtiéndolos en patitos feos de nuestro derecho laboral.

Con ello y mediante el pago de indemnización constitucional correspondiente cualquier patrón esta en posibilidad de dar por terminada la relación de trabajo que lo une con un trabajador de confianza, sin necesidad de someterse al arbitraje de la junta, ya que por ley queda eximido de la obligación de reinstalar a esta clase de trabajadores.

Un caso laboral, al presentar su demanda un contador general o empleado similar, la empresa pretendió hacer valer su derecho de excepción, consignada en la citada fracción III del artículo 49. se resolvió que en dicho supuesto, como el trabajador había negado tener el carácter de confianza, la sola y simple afirmación patronal de que el actor era de confianza, obviamente no bastaba y era necesario que se abriera un incidente para que, sin entrar al fondo del negocio, se dilucidara previamente si en realidad el trabajador era o no de confianza.¹³⁷

¹³⁷ CABAZOS FLORES Baltasar; *Las Técnicas de Administración Científica y los Trabajos Atípicos*; primera edición; Ed. Trillas, México 1986. Pág. 55

3.12 RELACIONES DE TRABAJO

El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (número 98) se aplica también al personal del sector público. No trata, sin embargo, de la situación de los funcionarios públicos de la Administración del Estado. Teniendo presente esta norma, el Convenio (número 151) y la Recomendación (número 159) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, configuran un marco general para el derecho de sindicación del personal de los servicios públicos y su protección contra toda discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales. En estas normas de la OIT se reconocen el derecho de los funcionarios públicos a negociar o a participar de otro modo en la determinación de sus condiciones de empleo. Muchos países reconocen también en su Constitución o en su legislación el derecho de sindicación y negociación colectiva al personal de los servicios públicos. No obstante, pueden imponerse restricciones a las actividades sindicales y al derecho de huelga. En muchos países, pueden celebrarse negociaciones o consultas sobre las condiciones de trabajo entre los sindicatos y la administración local y central¹³⁸.

¹³⁸ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/wo.htm> 25/octubre/2004

CAPITULO CUARTO

4. PROPUESTA JURÍDICA

La política de bajos salarios puede ser combatida por nuevas formas de contratación, las plazas de los sindicalizados o consideradas de base, son convertidas en contrataciones de confianza; creando dos mercados de trabajo, uno dentro del otro, para combatir la contratación colectiva. Un mercado de trabajo cautivo para empleados de confianza y otro monótono y repetitivo para los sindicalizados.

El personal de confianza succiona la materia de trabajo, aquellas funciones que son esencia del trabajo o de cualquier centro se las abroga con grandes posibilidades de promoción, capacitación y buenos sueldos, la desventaja laboral se produce por la inestabilidad en el empleo; mientras que esa misma tendencia, el segmentacionismo, desprofesionaliza al trabajador de base, depaupera su régimen salarial, le niega el reconocimiento a su experiencia, le ofrece adiestramiento en vez de capacitación y lo reduce a trabajos prescindibles, que pueden ser concesionarios a futuro.

Todos los trabajos relacionados con las nuevas tecnologías o las funciones no contempladas en los Manuales de Puestos de Base son otorgadas a personal no sindicalizado o ajeno a las instituciones mediante contrataciones diversas que denominamos irregulares o unilaterales.

Se considera que un trabajador es irregular o unilateral cuando ingresa a laborar en alguna institución a través de procedimientos distintos a los establecidos en el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT)¹³⁹

¹³⁹ Ponencia presentada en el I Congreso Extraordinario de la Coordinadora Nacional de Sindicatos Universitarios y de la Educación Superior (CNSUES), efectuado del 7 al 9 de octubre de 1999.

En las relaciones laborales de los diferentes centros existe un sindicato que ostenta la exclusividad para la contratación de los trabajadores manuales, técnicos y administrativos. Para la contratación del personal académico los sindicatos vigilan los procedimientos de contratación que establece el RIPPA y aplican las Comisiones Dictaminadoras, encargadas de emitir juicios sobre los concursos de oposición (plazas académicas por tiempo indefinido) y sobre los concursos de evaluación curricular (plazas académicas temporales). Todos los trabajadores que ingresan a laborar mediante procedimientos distintos a los señalados en el RIPPA y el CCT respectivo logran una contratación irregular. Los sindicatos que son vigilantes de la contratación impugnan este tipo de contrataciones porque son un atentado a la exclusividad de la contratación o violentan los procedimientos de ingreso. Los trabajadores irregulares existen en el sector académico y/o administrativo porque las autoridades nunca han renunciado al derecho que tenían en antaño, para contratar personal. Ante la exclusividad en la contratación han creado formas diversas de contratación que les permitan esquivar la organización sindical, y las organizaciones sindicales de corte institucional sólo convalidan todos estos procedimientos.

Desde los órganos unipersonales, los empleados de confianza contratan un ejército de incondicionales que nada saben sobre la organización del trabajo que deberán realizar, pero que serán bien pagados con categorías de personal de confianza, o como personal académico, o mediante contrataciones civiles por honorarios o a precio alzado.¹⁴⁰ La ignorancia y desconocimiento de los derechos conquistados a través de los CCT hace creer a los "jefecillos" que están en la iniciativa privada que pueden desplazar a diestra y siniestra al personal de base.

4.1 INTRODUCCIÓN

El contenido de los dos apartados que se instrumentaron responde a una filosofía distinta; la naturaleza del servicio que se presta es el punto de referencia fundamental en este planteamiento.

¹⁴⁰ *Idem.*

La distinción entre los dos tipos de servicios quedo perfectamente hecha en la iniciativa de reforma que creo el apartado "B": los trabajadores de dicho apartado, trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado¹⁴¹.

A diferencia de los trabajadores regulados por el apartado "A", los del apartado "B" persiguen un fin de interés general. Los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el funcionamiento del aparato gubernamental y la eficacia de su actuación coadyuva para que el estado logre sus funciones como tutelador del interés social.

El proemio del apartado "B" del artículo 123 determina expresamente que ese marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial federales) y del gobierno del distrito federal.

Sin embargo, cabe observar que hay una serie de 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: 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 están: los trabajadores de confianza; los miembros del ejército y armada 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

¹⁴¹ DÁVALOS, José; *Derecho del Trabajo I*; novena edición actualizada; editorial Porrúa; México, 1999; Págs. 427 a 429

penitenciarios, cárceles o galeras; los que prestan servicios mediante contrato civil, y los que están sujetos al pago de honorarios.

Una vez definidas las situaciones de hecho y de derecho, con referencia a la situación jurídica en que se encuentran los trabajadores al servicio del Estado, y muy en especial a aquellos empleados o trabajadores de confianza, que si bien, no ocupan los puestos del cargo a que hace referencia el propio artículo 123 apartado B ni la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, como los son los ejercicios de dirección, administración, fiscalización, entre otros. No obstante el nombramiento del que se han hecho acreedores sin alguna oportunidad para revocar el nombramiento y ser regresado al cargo anterior para obtener los beneficios que su ley burocrática les ofrece cuando son personal sindicalizado, y una vez vistas las consideraciones que la propia Administración Pública les atribuye, nos hemos atrevido a sugerir un proceso especial a este personal "de confianza" siguiendo los lineamientos propios de un procedimiento administrativo.

Lo anterior con la finalidad de agilizar la situación lamentable de un proceso común laboral promedio entre dos y cinco años. Del cual muchas veces (si no es que todos) los juristas especializados en las materias laboral y administrativa, reconocen que estos "trabajadores de confianza" no pertenecen. Por estar marginados de las leyes laborales expedidas.

4.2 RESULTADOS DE ESTUDIO

El diálogo social es un instrumento valioso para proteger y promover los intereses de los trabajadores pues permite que se apliquen los principios propios de la democracia y se reconozca la dignidad de las personas en el lugar de trabajo.

Constituye también un instrumento de probada eficacia para gestionar el cambio económico y social pues contribuye a preservar el consenso y la estabilidad en las

sociedades. Mediante el diálogo social y la negociación colectiva, los trabajadores y sus organizaciones han podido mejorar sus condiciones de trabajo y sus remuneraciones y, en muchos casos, han conseguido extender el ámbito de aplicación de la negociación colectiva e inscribir dentro de éste la protección de los trabajadores, la seguridad y la salud en el trabajo, los seguros sociales, la educación y la formación profesionales e incluso la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas.

No así a los trabajadores de confianza que, como hemos señalado en otras ocasiones, por la calidad de trabajo que desempeñan, no son sujetas a las mismas investigaciones laborales a que sueles ser estudiados sus homólogos de base. Nos apoyamos en este criterio, bajo la tesis jurisprudencial que dice:

CONFIANZA, PERDIDA DE LA.

Siendo la pérdida de la confianza un acto esencialmente subjetivo, se requiere forzosamente que esa pérdida descansa en actos o circunstancias de carácter objetivo, que demuestren plenamente la justificación del despido del trabajador, cuando respecto del mismo, se alega que se le ha perdido la confianza en él depositada.

*TOMO LXIV, Pág. 1192. Cía. "Productos de Maíz", S. A. 17 de abril de 1940.
4 votos.*

*SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 4ª SALA. TOMO LXIV. Pág.
1192.*

Del análisis de la disposición constitucional, se concluye que los beneficios de carácter individual, en algunos casos limitados, responden a las necesidades de los trabajadores; lo que no acontece con los considerados de confianza; a quienes sólo se les reconoce la protección al salario y los beneficios de la seguridad social; por fortuna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus resoluciones, ha

mejorado la interpretación constitucional. Según lo señala el jurista Roberto Charis Gómez¹⁴².

1. regular a los trabajadores de confianza, de acuerdo a sus funciones laborales y no solo con el nombramiento del puesto.
2. tener los mismos derechos y obligaciones conforme la ley burocrática
3. en dado caso de incurrir en faltas derivadas de su encargo, seguir un proceso previo a la imposición de penas, que incluso la lleven al despido.
4. respetar la supremacía constitucional consagrada en el artículo 123 B de los trabajadores al servicio del estado, ya que esta en sus términos generales no concibe distinción alguna para sus trabajadores.
5. conservar los lineamientos del procedimiento administrativo con algunas modificaciones del proceso laboral a fin de lograr un efectividad jurídica a los trabajadores de confianza.

Queremos entender la aplicación de medidas precautorias y sancionarias para los trabajadores al servicio del estado, diferente en aquellos que son de base, sobre los de confianza. pues si los primeros están sujetos a una relación laboral, con la representatividad de un sindicato (independientemente de su consentimiento, al existir uno por dependencia) los segundos, con nombramiento de "confianza y de los cuales no hay seguridad jurídica ni laboral, deben contar con todos y cada uno de los requisitos, tanto formales como de fondo, de las regulaciones en un procedimiento administrativo federal.

4.2.1 TRABAJADORES DE CONFIANZA CON FUNCIONES FORMAL Y MATERIALMENTE JURISDICCIONALES

Carlos A. Morales señala que la naturaleza de un trabajo de confianza se divide en dos grupos:

¹⁴² CHARIS GÓMEZ, Roberto; *Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo*, editorial Porrúa, México, 2003; Pág.33

- I. aquellos que realizan una actividad formal y materialmente jurisdiccional
- II. aquellos que realizan una actividad materialmente administrativa.

La garantía de designación al referirnos al sistema de nombramiento y a los requisitos que debe reunir la persona sobre la que recaiga este. Garantías de inamovilidad y responsabilidad.¹⁴³

Cabazos recomienda que todas las empresas lleven a cabo un estudio minucioso que permita determinar quienes son en realidad sus empleados o trabajadores de confianza¹⁴⁴. Para alcanzar tal objetivo resulta indispensable llevar a cabo una descripción y un análisis de puestos"

El Artículo 52 del contrato colectivo de trabajo de la General Motors, planta México (proporcionada por el sindicato de obreros y empleados de la planta de montaje de la G.M.M.S.A.) cita textualmente:

Artículo 52. *Quedan considerados como puestos de confianza los siguientes: Gerentes, director gerente, director técnico, gerente de producción, gerente de abastecimiento, gerente de ventas, gerente de servicio, gerente de partes, tesorero, director de relaciones industriales y públicas, jefe de personal, subgerentes, cajeros, agentes de ventas, contadores, mayordomos, secretarios y secretarías de los gerentes y cualquier otro puesto similar que la empresa puede crear. El personal que ocupe estos puestos no podrá ser sindicalizado.*

Artículo. 53.- *la empresa y el sindicato convienen en que las personas que ocupan los puestos de confianza serán designadas libre y espontáneamente por la empresa, quien será la única que podrá hacer las designaciones respectivas, fuera de las excepciones que pudieran establecerse en el presente contrato.*

¹⁴³ MORALES PAULIN Carlos A.; *Derecho Burocrático*; Ed. Porrúa; primera edición; México 1995. Pág. 288.

¹⁴⁴ CABAZOS FLORES Baltasar; *Las Técnicas de Administración Científica y los Trabajos Atípicos*; Ed. Trillas, México 1986. Pág. 56

En el caso de que una empresa decida transferir a un trabajador miembro del sindicato a un puesto de confianza, avisará al citado sindicato, por escrito, por lo menos con cinco días hábiles antes del periodo de prueba a que debe someterse dicho trabajador, periodo que no excederá de 90 días y, en el caso de resultar aprobado por la empresa para ocupar el puesto de confianza, el trabajador debe renunciar como miembro activo del sindicato.

Cuando una persona de la administración pública es elevada a un nombramiento de confianza, no les preguntan acerca de su puesto y no les informan si tienen algún plazo para regresar a su puesto de base; tampoco los ponen a prueba en su nuevo puesto por lo que la renuncia se da al firmar el nuevo nombramiento.

En consecuencia, si ni la ley ni los contratos colectivos dilucidan la cuestión ¿cómo sabremos en realidad cuando un puesto tiene el carácter de confianza y cuando carece de él? Solo mediante la aplicación de las técnicas de administración científica, como las de análisis y evaluación de puestos, podrá apreciarse cuando un puesto es de confianza y cuando no lo es.¹⁴⁵

4.3 ANÁLISIS DE PUESTOS, DE ACUERDO AL TRABAJO REALIZADO POR LOS EMPLEADOS Y SERVIDORES PÚBLICOS

La técnica de análisis de puestos, como explica el maestro Reyes Ponce, sirve para conocer con toda precisión lo que efectúa cada trabajador y las aptitudes que requiere para hacerlo bien. Por puesto debe entenderse el conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo, específica e impersonal. La guía que necesita el analista del puesto se encuentra sintetizada en las siguientes preguntas:

- Qué es lo que hace

¹⁴⁵ *Idem.*

- Cómo lo hace
- Por qué y con que frecuencia lo hace
- Cuándo lo hace
- Dónde lo hace.

Los factores que deben tenerse en consideración en la descripción de puestos son la habilidad, el esfuerzo, la responsabilidad y las condiciones de trabajo. Para definir y describir el puesto existen dos formas principales a) la descripción libre y b) la lista checable.¹⁴⁶

Descripción específica:

Es una descripción detallada de las actividades genéricamente puntualizadas en la definición, sigue un orden funcional y no cronológico. A esta especificación se le asigna el título de responsabilidades.

En la especificación de actividades se consignan los requisitos mínimos para que el puesto sea eficientemente desempeñado. Estos requisitos se conocen con el nombre de factores que habitualmente se consideran son:

1. habilidad
 - a) grado de instrucción o conocimientos teóricos
 - b) experiencia
 - c) criterio; el requerido para resolver los problemas del puesto.
2. esfuerzo
 - a) físico
 - b) mental
3. responsabilidad
 - a) en tramites
 - b) integridad y discreción
 - c) en recursos materiales y financieros
4. condiciones de trabajo

¹⁴⁶ *Idem*

- a) posición
 - b) fatiga
 - c) riesgos de trabajo
 - d) turno
 - e) disponibilidad
5. relaciones tanto con personas internas como externas a la empresa.

El número de los factores enumerados podrá variar en función de los objetivos del análisis. Para el problema que nos ocupa, son los factores, responsabilidades y relaciones los que nos definirán la naturaleza de las funciones del puesto¹⁴⁷.

Las descripciones de puestos cuyo enfoque se dirige más bien hacia los resultados tienen ciertos elementos en común con el tipo de descripción que acabamos de detallar. Estos elementos, evidentemente, son los que se refieren a insumos de la tarea. Lo que caracteriza a estas descripciones son las secciones básicas de descripción y los factores implícitos en las mismas.

1. Propósito general: breve enunciado donde se anota cual es la función general del puesto, para que existe y cuales son los resultados esperados.
2. Finalidades principales: se enumeran en orden de importancia y con brevedad las actividades fundamentales del puesto, que hace y para que lo hace.
3. Naturaleza y alcance: se establece quien es el supervisor del puesto descrito y que otros puestos similares supervisa, funciones en orden de importancia, explicando el tipo de decisiones que toma independientemente y tipo de problemas a los que habitualmente se enfrenta y el ámbito de libertad en el que se mueva para resolverlos.
4. Dimensiones: consisten en una cuantificación en cifras del trabajo, que ayuda a dar una idea del tamaño y magnitud del puesto.

¹⁴⁷ *Ibidem*. Pág. 58

De la información contenida en la descripción es posible analizar los siguientes factores:

El saber. que se refiere a los conocimientos, experiencias y habilidades requeridas para ocupar el puesto

El pensar. Referido a:

- a) marco de referencia; constituido por reglas, métodos, procedimientos y en general por todos los principios que limiten, orienten o regulen la actividad mental requerida.
- b) La complejidad de los problemas que el puesto enfrente, de acuerdo con la naturaleza del mismo

El responder. Factor que significa:

- a) libertad de acción o limitaciones del puesto en la toma de decisiones sobre lo que hace y como lo hace.
- b) Impacto sobre los resultados, ya sea de forma directa o indirecta
- c) Magnitud de los resultados; es decir, cantidades sobre las que el puesto tiene responsabilidad de actuar.

Mario de la Cueva afirma que debe hablarse de empleados de confianza cuando estén en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores.¹⁴⁸

A los trabajadores que de alguna manera representaban al patrón o los que mas frecuentemente tomaban decisiones, a los administradores y a los vigilantes se les empezó a endilgar el mote de empleados de confianza.

Cuando un trabajador sindicalizado sobresalía o llegaba a destacar era elevado de inmediato a un puesto de confianza.

¹⁴⁸ *Ibidem* Pág. 59

4.3.1 IMPORTANCIA DEL NOMBRAMIENTO

Para ser trabajador al servicio del Estado no es suficiente prestar un servicio personal subordinado; no es suficiente que haya quien ordene y quien obedezca las órdenes de trabajo¹⁴⁹. Es indispensable la existencia de un nombramiento o que el empleado aparezca en las listas de raya. Puede estar trabajando tres o seis meses, uno o más años, pero si el trabajador no tiene nombramiento o si no aparece en la lista de los trabajadores temporales, no es considerado trabajador (artículo 3 de la Ley Burocrática).

Artículo 3.- 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.

Dicho nombramiento, debe contener las características esenciales señaladas en el artículo 15 de la Ley antes citada:

Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

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

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por la ley reglamentaria de la Constitución en su artículo 123-B: el "CONVENIO DE NOMBRAMIENTO" que les permite establecer su relación laboral con el Estado, se fundamenta en la facultad que ejerce el Estado a través del titular de su órgano ejecutivo¹⁵⁰.

¹⁴⁹ http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/web_editoriales.detalle?var=15137. Dávalos, José; Editorial de El Universal; Sábado 15 de junio de 2002; Primera sección

¹⁵⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto; *Op.Cit.* Pág. 594.

El Estado, vista de un “convenio” o “contrato” que designa como nombramiento. Diversos tratadistas expresan que se presta el servicio por un acto unilateral del Estado.

b) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 5 establece que nadie esta obligado a prestar sus servicios personales, sin la justa retribución y sin su plena voluntad, fuera de los casos precisamente establecidos en la propia norma y entre esos casos no se incluye el de trabajador de base al servicio del Estado.

c) Se requiere que la persona al cual se le confiere el nombramiento, lo acepte y esa aceptación cuando la externe el futuro trabajador, será esa la que haga nacer el vínculo laboral.

d) Por lo mismo, si el Estado realizara un acto unilateral de nombramiento a una persona para que prestara un trabajo, ahí se quedaría ese nombramiento sin tener efecto alguno sobre a la persona a quien se diga que se le da el nombramiento, no significa que ya deba, a fuerza prestar el servicio al estado, ni que este contratado

Pero para los ignorantes del derecho común (civil), no parece claro que ese acto de “nombramiento” según ellos, unilateral del estado, es nada mas y nada menos que “LA OFERTA, LICITACIÓN O PROPUESTA”, primero de los elementos integrantes del consentimiento de un contrato.

“El nombramiento ACEPTADO, obliga a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe”

4.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-LABORAL

Ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen

reúnen estos requisitos fundamentales que retomaremos de nuestro maestro Fraga¹⁵¹:

1º Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar sus defensas

2º Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.

3º Que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones

4º Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.

Para efecto de la propuesta, consideramos pertinente puntualizar la clasificación del acto jurídico, llevándolo a un sentido laboral.

4.4.1. LA CLASIFICACIÓN DEL ACTO JURÍDICO

El principio que domina en los actos jurídicos, se dice en el art.1134 del código civil “ los convenios legalmente celebrados tienen fuerza de ley entre quienes los han hecho”¹⁵²

De acuerdo con Colin y Capitant los actos jurídicos pueden clasificarse en unilaterales y bilaterales.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² DE BUEN LOZANO, A. Néstor; *Derecho del Trabajo; Tomo primero; Conceptos generales*; Décimo cuarta edición actualizada y revisada; Ed. Porrúa; México 2001. Pág. 525

4.4.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS JURÍDICOS LABORALES

Para el tratadista Néstor de Buen¹⁵³, Los actos procesales privados, corresponde esencialmente al derecho colectivo del trabajo y especialmente al campo del derecho sindical. Se actualizan cuando las organización acuerda la separación forzosa de uno de sus miembros, al que estima responsable de una conducta antisindical que previamente haya sido definida como tal en los estatutos. Exigen la observancia de las garantías de audiencia y legalidad.

En la realización de estos actos procesales privados del Estado no puede intervenir en razón del principio de libertad sindical, si bien se le atribuye una función de control de las garantías de audiencia y legalidad pero no de la decisión a través de las juntas de conciliación y arbitraje.

La suspensión o expulsión. La expulsión esta regulada de manera precisa en la ley y el procedimiento correspondiente que marquen los estatutos, habrá de observar rígidamente el precepto legal.

De acuerdo con lo anterior en el derecho del trabajo se pueden presentar los siguientes acontecimientos productores de consecuencias jurídicas:

- a) hecho jurídico: podemos definirlo como todo acontecimiento natural que produzca consecuencias de derecho. Respecto del derecho laboral ejemplos: embarazo, nacimiento, enfermedad, incapacidad, vejez, invalidez.
- b) acto jurídico: es la conducta humana que produce consecuencias de derecho sin la necesaria concurrencia de la volunta, en el que según Ferrera, la voluntad resulta secundaria; lo que importa es el resultado.
- c) Actos procesales privados: el proceso es, según Carnelutti “ un conjunto de actos dirigidos a la formación o a la aplicación de los mandatos jurídicos, cuyo carácter consiste en la colaboración a tal fin de las personas interesadas, con una o mas personas desinteresadas.

¹⁵³ *Ibidem*. Pág. 528

4.4.3 LA ESTRUCTURA DEL ACTO JURÍDICO LABORAL

Por regla general, tanto la doctrina como los códigos civiles contemplan solo la estructura del contrato, como negocio jurídico típico, según nuestro jurista De Buen¹⁵⁴.

Es oportuno puntualizar algunas cosas de la estructura y de los requisitos de validez de los demás actos jurídicos.

En el negocio jurídico civil pueden advertirse los siguientes elementos;

a) Elementos esenciales

- 1) voluntad o consentimiento
- 2) objeto lícito
- 3) eventualmente, la forma solemne.

b) presupuestos de validez

- 1) capacidad
- 2) libre albedrío (voluntad exenta de vicios)
- 3) licitud en el objeto, motivo o fin del acto
- 4) forma

c) requisitos de eficacia

- 1) condición suspensiva o resolutoria
- 2) plazo suspensivo o resolutorio.

Los elementos esenciales constituyen la estructura del negocio jurídico. De ellos, de acuerdo con la doctrina clásica, depende su existencia.

¹⁵⁴ *Ibidem.* .Pág. 533

Los presupuestos de validez son necesarios para la normal producción de los efectos. Su omisión determina la anulación o la anulabilidad de los negocios.

Los requisitos de eficacia inciden sobre el momento de iniciarse o de extinguirse los efectos jurídicos. De ellos depende, entonces su "eficacia", o sea, su aptitud para producir efectos jurídicos.

Negocio jurídico: en el derecho del trabajo, los elementos integradores del negocio jurídico son los siguientes:

a) elementos esenciales.

- 1) voluntad, que se transforma en consentimiento en los negocios bilaterales (contrato) y los plurilaterales (constitución de sindicato)
- 2) objeto posible.

b) presupuestos de validez

- 1) capacidad
- 2) libre albedrío
- 3) licitud en el objeto
- 4) forma, solo excepcionalmente.

c) requisitos de eficacia

- 1) condición suspensiva o resolutoria
- 2) plazo suspensivo o resolutorio.

Acto procesal privado: en la forma en que esta reglamentada la separación de un miembro de un sindicato (art.371-VII) pueden destacarse las siguientes características:

- a) se trata de un acto colectivo
- b) debe satisfacer las garantías de audiencia y legalidad
- c) la comparecencia a la asamblea debe ser estrictamente personal.
- d) El acuerdo (consentimiento), requiere de una mayoría calificada.

- e) Aun cuando la ley no lo señala, debe de entenderse que se trata de un acto formal, ya que en todo caso habrá de levantarse acta debidamente autorizada que acredite el cumplimiento de los requisitos legales y estatutarios.

4.4.4 CREACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como todo acto jurídico, el acto administrativo es el fruto del juego de tres elementos que son la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto¹⁵⁵.

La existencia del acto administrativo como tal, es reconocida por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. La ley reconoce que los actos a que se refiere sólo son los de la administración pública centralizada¹⁵⁶.

La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado. Es necesario hacer la caracterización de los actos administrativos más importantes.¹⁵⁷

Los criterios que se usaran serán

- a) El de la naturaleza misma de los actos.
- b) El de las voluntades que intervienen en su formación
- c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley
- d) El del radio de aplicación del acto
- e) La finalidad
- f) El de su contenido y efectos jurídicos.

a. Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en dos categorías

¹⁵⁵ *Ibidem* Pág.816

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ FRAGA Gabino; *Op Cit.* Pág.229

- 1) Actos materiales (estos no producen ningún efecto de derecho) y;
- 2) Actos jurídicos. (siendo estos los que engendran consecuencias jurídicas)

b. Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en:

- 1) Actos constituidos por una voluntad única
- 2) Actos formados por el concurso de varias voluntades

Dentro de este contexto, el jurista Gabino Fraga, contempla teorías generales del acto jurídico, que las adapta de alguna manera al acto administrativo y que nosotros para nuestro análisis solo retomaremos algunas;

- Acto simple.- formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a alguna de las siguientes categorías.

- Acto complejo o colectivo.- se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. Dentro de esta categoría encontramos, entre otros muchos, los actos del presidente de la república.

Cuando las diversas voluntades que concurren, no se funden en un solo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo deferente del de actos complejos a que acabamos de referirnos, pues en tales circunstancias existe no un solo acto, como ocurre en el acto complejo, sino una serie de actos con caracteres propios cada uno de ellos, entrelazados y aun condicionándose uno a otro y susceptibles de ser impugnados por vías diferentes.

- Contrato.- constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades. Sin embargo, los caracteres del contrato impiden que sea considerado como un acto administrativo tal como a este lo hemos definido y ni mucho menos como un acto propio de la función administrativa; pero en vista de la posibilidad de que existan contratos administrativos debe concluirse que si no es un contrato administrativo, si puede ser un acto de derecho administrativo
- Acto unión.- es otra categoría de los actos que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual , como en los contratos. El ejemplo típico de este acto es el nombramiento de un empleado público.

c. Relación que guarda la voluntad creadora y en otro orden de ideas, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

- A) Acto obligatorio, reglado o vinculado.- constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y como debe actuar, estableciendo condiciones de la actividad administrativa.
- B) Acto discrecional.- tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar o como debe obrar. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

d. Radio de acción.- estos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.

--- Los actos internos.- comprende una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material conformes las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la administración. Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de las horas en que informan a los superiores. Fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejo de fondos.

--- Actos externos.- quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del estado.

e. Finalidad.- los actos administrativos pueden separarse en I. actos preliminares, de procedimiento en decisiones o resoluciones y II. Actos de ejecución.

I. los actos preliminares y de procedimiento; están constituidos por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. También la llaman actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales.

II. Los actos de ejecución; están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

f. Contenido; por esta razón pueden clasificarse en las siguientes categorías;

1° Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2° Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica de los particulares(forman parte las ordenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.)

3° actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Los actos administrativos de admisión; depende de las disposiciones que en cada caso adopte la ley respectiva, existiendo una tendencia bien marcada que coincide con el desarrollo de ideas sociales acerca de las atribuciones del estado, en el sentido de dar a los particulares un verdadero derecho para exigir las prestaciones de los servicios públicos a que han sido admitidos¹⁵⁸.

Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las ordenes de la referida autoridad¹⁵⁹.

La clasificación de los actos por razón de su contenido, debemos hacer referencia a una categoría especial de actos por virtud de los cuales la administración hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.¹⁶⁰

Así pues, debemos entender primero los elementos indispensables necesarios para que se de un procedimiento administrativo, comenzando por los elementos del "acto administrativo". Tomando para ello la ponencia del Lic. Gabino Fraga¹⁶¹.

¹⁵⁸ FRAGA Gabino; *Op Cit.* Pág. 234

¹⁵⁹ FRAGA Gabino; *Op.Cit.* Pág. 240

¹⁶⁰ FRAGA Gabino; *Op.Cit.* Pág.241

¹⁶¹ FRAGA Gabino; *Op cit.* Pág. 267

4.4.5 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son:

- a) el sujeto
- b) la voluntad
- c) el objeto
- d) el motivo
- e) el fin
- f) la forma.

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.

Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada.

La existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo.

El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no solo que el objeto no este prohibido por la ley sino que además este expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

La licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres categorías: “que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no se vea incongruente con la función administrativa”

El motivo del acto es el que antecede lo que provoca, es la situación legal o de un hecho previsto por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa

Ligado con el concepto de motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que en esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

Tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de la seguridad personal y real.

La finalidad del acto, la doctrina expone diversas reglas:

- a) el agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además que entre en competencia del agente que realiza el acto.
- d) Aún siendo lícito el fin del interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medios de los actos que la ley ha establecido al efecto.

La teoría de los motivos determinantes (como llama Jeze a los fines del acto) es dice, "el complemento de la teoría de la competencia de los agentes públicos. Es hasta imposible separar las dos teorías. Para saber si la competencia existe en tal caso, es necesario investigar cual acto ha sido realizado; el motivo determinante permitirá decirlo; si el motivo determinante no es lícito, permitirá también afirmar que a pesar de las apariencias, no existía la competencia para alcanzar el fin perseguido por el agente público. Así es como, conocido el motivo determinante, es posible atacar por incompetencia, por exceso de poder, un acto jurídico que presenta todas las apariencias de la legalidad.

La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter

extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no solo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del derecho el elemento, formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral o consistente en determinados actos materiales, normalmente requiere que satisfaga ciertos requisitos cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación. Según el artículo 16 de la constitución “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...” y esto significa que el acto lesivo debe consignar por escrito el motivo que lo ha provocado y el derecho con que se procede.

La Suprema corte de Justicia de la Nación ha declarado que la motivación exigida por el Art.16 constitucional consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario o de molestia. Razonamiento según el cual quien lo emitió se ajusta a las prevenciones de determinados preceptos legales, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formulo la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

La suprema corte ha declarado que no es bastante que las decisiones administrativas contengan los preceptos legales en que se apoyen, sino que realmente exista un precepto de ley que los funde¹⁶².

¹⁶² FRAGA Gabino; *Op. cit.* Pág. 271

4.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Visto desde un sentido estrictamente laboral, el apartado B, no contempla una representación a que tienen derecho los trabajadores comunes, por lo tanto, se tienen entendido, y de acuerdo a las postulaciones de los diferentes juristas el apartado que rige a los trabajadores al servicio del Estado es meramente administrativo, pues al no contar con una representatividad, laboral aceptada y apropiada para ellos (los trabajadores), se ven sujetos a los actos de la Administración Pública.

Nos referimos un poco al detalle contenido en la Ley Burocrática, que en su artículo segundo, señala que:

Artículo 2°.- "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio; que en el poder legislativo las directivas de la gran comisión de cada cámara asumirán esa relación".

Cabe hacer el comentario de que en forma muy clara se esta eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores de base que se entiende establecida. Pero hay algo más grave: se pretende con esta disposición si se interpreta literalmente, es con el titular de cada dependencia, lo que permitiría suponer que con el cambio del titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman o autorizan, solamente están actuando como representantes del ejecutivo, con quien esta establecida la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base¹⁶³.

¹⁶³ CANTON MOLLER, Miguel; *Derecho del Trabajo Burocrático*, segunda edición, editorial PAC, S.A. de C.V. México, 1991. Pág. 88

4.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al Autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino un acuerdo con las normas legales.

Ese conjunto es lo que constituye el procedimiento administrativo.

El carácter común, el procedimiento correspondiente no exige forzosamente colaboración alguna de los particulares, administrativo están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.

Los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo.

En primer término debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal; el interés público, que reclama el cumplimiento de las leyes que exige y que el permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables.

En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la administración.

En tercer término, la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y tramites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias cuando se omiten algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad

misma del acto, establecidas para garantía de los derechos de los particulares (art.228 CFF. Establece como una causa de nulidad “la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado”)

Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

Pero sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo, es decir, deberá aplicarse la teoría que mas adelante se estudia, sobre el silencio de la administración.

El artículo 14 constitucional “nadie podrá ser privado de la vida, ...o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

A lo que la corte dijo en una ejecutoria del 10 de marzo de 1942 tomo LXXI, Pág.4156 que: *“las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos.. la idea de la constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas”.*

La Ley debe prevenir de una manera precisa la forma de hacer las notificaciones a los interesados y los plazos en que dichas notificaciones surtan sus efectos.

El Código Fiscal de la Federación que aunque en una materia especial es el ordenamiento en que existe una mejor sistematización del procedimiento administrativo, establece que las notificaciones se harán a los particulares, de acuerdo a los establecido en el artículo 134 de la propia ley como citamos a continuación:

Artículo 134.- *Las notificaciones de los actos administrativos se harán:*

I.- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

II.- Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

III.- Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este Código.

Ver: CFF 110 V.

IV.- Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentren en territorio nacional.

V.- Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código.

Ver: CFF 137 segundo pfo.

Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los

medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

Y se previene que las notificaciones surten sus efectos, de acuerdo al artículo 135 de la siguiente manera:

Artículo 135.- *Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.*

La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquélla en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior.

Igualmente se establece un recurso de nulidad de las notificaciones que se hagan en forma distinta de la prevenida (arts 160 y 166).

En cuanto a los medios de prueba, la práctica constante que debe ser recogida por la ley que llegare a dictarse, consiste en admitir toda clase de pruebas, si bien también en la práctica se ha exceptuado la de confesión de las autoridades, ya que la actuación de estas normalmente es por escrito. Como formalidad esencial del procedimiento es necesario que en los casos de afectación a particulares se fije en la ley un término adecuado para que puedan ofrecerse y desahogarse las pruebas pertinentes.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado firmemente la inamovilidad de los trabajadores al servicio de base al establecer que estos no pueden ser cesados ni despedidos sin causa justa; al enumerar cuales son justas causas para la remoción; al establecer que el tribunal de arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar (arts. 6, 46 y 24)

Por su parte, la reforma constitucional ha establecido que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley en caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley¹⁶⁴.

Tomaremos como una propuesta, lo contenido en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

ARTÍCULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarias directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior, nos queremos atrever, que no sólo a los servidores públicos incoados por su cargo de representación, que según la propia Ley le confiere, sino en general sea aplicada esta medida de protección a todos los trabajadores pertenecientes al

¹⁶⁴ FRAGA, Gabino; *Op cit* Pág. 128

servicio del Estado, con el fin de agilizar su procedimiento jurídico, ya que como hemos manifestado a lo largo del cuerpo de esta investigación, todos los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo entre estos a los de base, confianza, por honorarios, empleados o servidores públicos de acuerdo a su cargo. Pertenecen indiscutiblemente a un órgano meramente administrativo y por ello con el fin de no crearles una inseguridad jurídica, un proceso laboral extremadamente tardado en tiempo y desgaste emocional. Se vean sujetos, como tal, "parte de la administración pública" a un seguimiento del mismo tipo, aplicable, como ya mencione, a todo tipo de trabajador, que preste sus servicios al estado y en lo principal a estos que no tienen una protección sindicalista.

ARTÍCULO 26.- *El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.*

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución,

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

ARTÍCULO 27.- *La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:*

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;*
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y*
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.*

ARTÍCULO 28.- *En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.*

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

ARTÍCULO 29.- *Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.*

ARTÍCULO 30.- *La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el*

contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION

PRIMERA. Los trabajadores al servicio del Estado, a lo largo de la historia se han visto jurídicamente marginados del derecho que les corresponde, las relaciones de trabajo que precisan de acciones realizadas por ellos, representa incluso en su propia legislación llamada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado una triste realidad, una carencia de regulaciones específicas

SEGUNDA. Según la propia ley burocrática, en alguno de sus tantos artículos (artículo 11, para ser exacto), condiciona la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, cuando exista una deficiencia en esta. Cosa que no es muy acorde con la situación reflejada en la vida laboral de estos empleados de confianza, ya que al instrumentarse las famosas "actas administrativas" no se están sometiendo a un procedimiento laboral común, más bien, se están rigiendo en ese momento por disposiciones de carácter administrativo como bien indica el nombre, con todas las formalidades (elementos y requisitos) del artículo tercero, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Esto es, la expedición del órgano competente, la materia, la finalidad, la constancia por escrito del documento, etc.

TERCERA. Además de que la propia Ley Federal del Procedimiento Administrativo, admite en su artículo 70, diversas sanciones aplicables (como veremos a continuación), antes de proceder a una suspensión laboral y cese del mismo dictaminado por las autoridades inmediatas al trabajador como son:

Artículo 70.- *Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:*

I. Amonestación con apercibimiento;

- II. *Multa;*
- III. *Multa adicional por cada día que persista la infracción;*
- IV. *Arresto hasta por 36 horas;*
- V. *Clausura temporal o permanente, parcial o total; y*
- VI. *Las demás que señalen las leyes o reglamentos.*

Lo que se pretende señalar, es que de acuerdo al artículo anterior, se pueden o más bien se deberían agotar las instancias determinadas en las fracciones I, II, III, y V antes de proceder a la suspensión de las relaciones de trabajo con el empleado público que, como también hemos visto a lo largo de este estudio, las propias leyes no se ponen de acuerdo en una diferenciación en los trabajadores llamados "servidores públicos" de los empleados sujetos a las relaciones del apartado "B" del artículo 123 de propia carta magna.

CUARTA. Otro de los puntos en controversia fue la diferencia en los derechos laborales de los trabajadores de base y aquellos que son de confianza. Y queremos dar un ejemplo del artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, que manifiesta claramente:

Artículo 9. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

La propia ley, como ordenamiento supletorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala con toda precisión quienes obtienen dicha categoría de trabajadores de confianza, pero como también hemos observado que la administración pública otorga la calidad de trabajadores de confianza de acuerdo a un catalogo de puestos predeterminado para justificar gastos del erario con el famoso "nombramiento" mas no con un documento que exprese las funciones

específicas que debe realizar dicho trabajador de confianza. Lo cual lo lleva a un estado de inseguridad jurídica para el empleado público, al instrumentarle las actas administrativas, puesto que al recabar la documentación necesaria para en su caso la defensa ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estos documentos obran en poder de la dependencia que bien, pueden manejar a su antojo y conveniencia al objetarle que no le pueden proporcionar los papeles requeridos para su defensa y los pobres empleados tienen que hacer milagros para lograr sacar su asunto ante un juez.

QUINTA. Como se ha demostrado a lo largo del contenido de este documento, la situación jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado, es realmente muy compleja, puesto que influyen excesivos factores dentro del ámbito de trabajo

SEXTA. El hecho del levantamiento de un acta administrativa por pérdida de la confianza, no significa la destitución o separación de su empleo, simplemente en lo que inicia el proceso correspondiente, se le podría conservar en el empleo aunque con un puesto de menor cargo, regresándolo en su caso a la plaza de base que hubiera tenido anteriormente, antes de obtener el nombramiento de confianza.

SÉPTIMA. Según diversos autores como lo son De La Cueva, Bermúdez Cisneros, Penagos Arrecis y José Dávalos; el trabajo al ser una necesidad del hombre, a través del tiempo, se le ha vinculado con un ejercicio que lo traduce con resultados económico.

Mientras que para la ley del trabajo es un derecho y deber sociales consistentes en la actividad humana requerida para profesión u oficio.

OCTAVA. Si bien la Ley Federal del Trabajo manifiesta que el trabajador es "aquella persona que presta sus servicios a otra Persona Física. o moral un trabajo

personal subordinado”. También podemos agregar que presta sus servicios a cambio de una retribución económica.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, la prestación de servicios que realiza, independientemente del tipo que sea intelectual o físico. La retribución económica se llamara “salario”. Que será gratificado del tipo de nombramiento otorgado por sus superior jerárquico.

NOVENA. Al hablar de los trabajadores al servicio del Estado, estamos refiriéndonos a los representantes personales de las funciones de este, por lo que resulta inoperante el término de base o confianza.

La importancia de trabajar por y para el Estado es un compromiso que debe hacerse notar desde el inicio en que la persona física presta sus servicio a ella, puesto que pasa a ser parte integrante del propio Estado.

Así mismo, para ser considerado “burócrata” se requiere de la existencia de un documento llamado nombramiento, equiparable con el contrato individual del trabajo pero que sin embargo no reúne los requisitos indispensables para determinar la seguridad en el empleo de los que prestan sus servicios a los organismos públicos y muy en especial al no fijar las funciones a realizar por cada empleado y del cual se pueden originar vicios en el momento laboral.

DÉCIMA. Es conveniente señalar también que, ahora en vez de llamarse trabajadores al servicio del Estado, se le conoce bajo la denominación de “empleados públicos, empleados federales o burócratas”, esto de acuerdo con la definición otorgada por Serra Rojas.

Retomando, los trabajadores al servicio del Estado son todas aquellas personas detrás de un organismo público que tienen como objetivo

principal resolver las necesidades, ya sea administrativas, técnicas o jurídicas a los particulares que no tengan injerencia directa en las dependencias donde soliciten sus servicios.

DÉCIMA PRIMERA. Hablando de "nombramiento", los trabajadores o empleados públicos son determinados en los diferentes cargos para los que son requeridos mediante este documento "nombramiento" que no es otra cosa que un formato común (dependiendo del organismo que se trate) donde no se especifican las funciones a desarrollar por el empleado, únicamente el cargo, sueldo, "un recuadro que indica base o confianza" sin señalar el trabajo a realizar, contraviniendo así el art. 15 de la LFTSE donde determina que debe contener dicho nombramiento.

DÉCIMO SEGUNDA. Como otra conclusión interesante, hemos visto las condiciones tan desequitativas que se presentan entre los trabajadores de base y trabajadores de confianza.

Como hemos hecho notar en otras ocasiones a lo largo de esta investigación, reiterando esto mismo, los empleados al servicio del Estado con nombramiento de base, están protegidos enteramente por su ley reglamentaria del artículo 123 apartado "B" constitucional. Esto perjudica enormemente a los "otros" empleados y no sol a los de confianza, también nos referimos a los empleados por honorarios, porque si bien hay disposiciones diversas que hablan de la "estabilidad en el empleo", esta, únicamente se ve favorecida a los que son de base que casi siempre se confían de su nombramiento propiciando así la holgazanería, dando como consecuencia grandes perdidas productivas al erario federal o local (por donde le quieran ver). En cambio los empleados de confianza y "otros" (honorarios, temporales, eventuales) son a los que les otorgan las labores administrativas mas laboriosas al absorber las cargas de trabajo tan grandes otorgadas por sus homólogos de base, adjudicando así, que si no

sale la productividad requerida por la dependencia es responsabilidad de ellos por el simple hecho del nombramiento expedido sin especificación alguna de las funciones a realizar y por tanto corra el riesgo de tener en su expediente una acta administrativa por incumplimiento de sus obligaciones (cuales¿?) perdiendo así la confianza de una manera abaldonada y por consecuencia el despido "justificado injustificadamente"

DÉCIMO TERCERA. Los trabajadores "de confianza" a fin de cuentas son trabajadores. Por lo que deben estar protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pero si nos dirigimos en un sentido mas estricto a dichos trabajadores. Podemos establecer que los trabajadores de confianza al servicio del estado, serán aquellos cuya actividad se relaciona en una forma inmediata y directa con el mando a los subordinados a su cargo como es el caso de los jefes de departamento, subadministradores y administradores porque son ellos los responsables del área que maneja y no solo por el nombramiento expedido. Situación que podrá demostrarse con testimoniales del propio personal que labore en la dependencia o bien mediante documentales públicas firmadas por el responsable para diversos fines.

Lo anterior es que los trabajadores de confianza para efectos de la función pública se encargan en todo caso de la vigilancia de las actividades administrativas de sus inferiores jerárquicos en la dependencia en que laboren.

DÉCIMA CUARTA. Respecto a la estabilidad en el empleo al trabajador, existe en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California un tratamiento acertado en mucho al referirse a los empleados de confianza. Especifica que si desempeñan funciones de trabajadores de base (esto es que no se encuentren en los contenidos del Art. 5 Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado) al prolongarse por mas de 6 meses antes de la instrumentación de dicha acta, esta, no surte efectos toda vez que por las funciones realizadas nuevamente debe ser considerado empleado de base.

DÉCIMA QUINTA. Las actas administrativas se van a derivar de las supuestas faltas de probidad y honradez por parte de los empleados, muchas veces citados con el fin de manchar su expediente y ocasionar como consecuencia hasta el cese de sus funciones.

Las actas administrativas, no son otra cosa que un documento escrito, donde constan las situaciones de hecho imputadas a la persona física. Esto a consecuencia del acto administrativo emitido por el organismo público a sus empleados en materia laboral.

DÉCIMA SEXTA. En la época prehispánica encontramos que la posición de los servidores públicos constituía un estatus de alto renombre entre los aztecas y mayas, quienes ya tenían bien estructurada las condiciones sociales de la población.

Estos funcionarios realizaban tareas específicas como la administración de sus barrios, hacer cumplir la ley por usos y costumbres, supervisión de obras comunales y reparto de tierras. Funciones que eran ordenadas y designadas por el máximo gobernante representante del pueblo "el tlatoani".

DÉCIMA SÉPTIMA. Durante el periodo colonial los soberanos en turno, seleccionaban personalmente a los servidores para encargarse de los intereses del pueblo. Sin embargo, pese a la experiencia que pudieran adquirir durante el cargo estos servidores se veían sujetos a los continuos

cambios políticos de su época, toda vez que cada nuevo jefe o gobernante designaba a sus colaboradores.

Con la entrada en vigor de las leyes de indias se intentó transplantar un apartado burocrático, con el fin de proteger la seguridad de estos empleados en la época colonial, situación que no causo mucha importancia.

DÉCIMA OCTAVA. El periodo independiente no realiza muchas aportaciones con respecto a los burócratas. Es hasta 1824 con la constitución de 1824 que se hace presente la figura del servidor público, pero aun así no existían para ellos algunas regulaciones laborales que les garantizaran una seguridad jurídica. Y solo en 1836 se promovieron los requisitos para desempeñar un cargo público.

Sin embargo fue en 1875 cuando se creía que la prestación de servicios al estado era considerado solo por el derecho administrativo y por tanto eran normadas por dichas ordenes.

En 1917 tras la aplicación del artículo 123 solo se consideraban las regulaciones laborales para los obreros y jornaleros en tanto que los servidores públicos eran regidos sobre bases civilistas sin reconocerles la calidad de trabajadores.

No fue sino hasta 1931 con la expedición de la LFT, que empezaron las movilizaciones de burócratas y algunos políticos al darse cuenta que no eran protegidos por dicha reglamentación.

En 1932 el presidente Abelardo L. Rodríguez firmo un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil para aquellos empleados al

servicio público. Sin embargo desde este momento ya excluía a los trabajadores de confianza.

Solo hasta 1938 a los trabajadores al servicio del Estado se le reconocieron sus derechos, sin embargo fue hasta 1960 que se adiciono el apartado "B" al artículo 123 constitucional y en 1963 entró en vigor su ley reglamentaria.

DÉCIMA NOVENA. En la actualidad, tal parece que la situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado ha cambiado, toda vez que vemos que se esta reprimiendo a estos empleados y mas aun aquellos que son de confianza pues el propio maestro José Dávalos manifiesta que no se encuentran protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Enfrentándose así a todo un proceso de desprestigio al instrumentárseles actas administrativas por un mal manejo de las funciones por las que fueron nombrados.

VIGÉSIMA. Aun a estas alturas del desarrollo político, existen muchas deficiencias respecto del tratamiento jurídico a que deben ser sometidos los empleados de la función pública.

Delgadillo sostiene una diferencia específica entre funcionario y empleado; el empleado presta sus servicios a la administración siempre y cuando no ejerza funciones de decisión y mando. Por nuestra parte entendemos que al adquirir dichas funciones de mando son trabajadores de confianza los funcionarios públicos y no los otros, independientemente del nombramiento otorgado y por el contrario los empleados al ejercer funciones meramente administrativas se deben considerar como trabajadores de base.

VIGÉSIMA PRIMERA. Relación de servicio entre el estado y sus trabajadores.

Delgadillo propone una diferenciación de la calidad laboral de los trabajadores al servicio del Estado para la aplicación del derecho correspondiente (laboral o administrativo) mientras que Rafael Martínez Morales, no determina en que rama de derecho deben ser sometidos estos trabajadores del Estado.

El artículo 108 constitucional es muy claro al determinar que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública serán sujetos de responsabilidades. Por otro lado Gabino Fraga, sigue estudiando la diferenciación entre funcionario y empleado.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Si entendemos que el tratamiento a los trabajadores al servicio del Estado radica en su nombramiento, ya sea de base o confianza, es decir unos a la rama laboral y otra por tanto, necesita ser sometida y estudiada en el proceso laboral.

Ahora bien, si la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalan en su artículo 5º, a aquel personal que se denominara empleado de confianza, ¿por qué existen “nombramientos” a los empleados con el carácter de confianza, independientemente de que no se encuentran contemplados en la propia ley reglamentaria del artículo 123 apartado “B” de nuestra carta magna?

Si la apreciación es correcta, y derivado del estudio realizado a esta investigación de tesis, con respecto a los trabajadores al servicio del Estado, nos encontramos con dos posibles opciones para mejorar la seguridad laboral de los trabajadores no contemplados en el artículo 5º antes referido y son: al no pertenecer en el supuesto de dicho artículo, no obstante el nombramiento expedido por la autoridad competente de su área de trabajo, los empleados públicos deben ser considerados y tratados

bajo las mismas leyes y disposiciones a los que son regidos los trabajadores de base, al desempeñar las mismas funciones laborales administrativas o; con el nombramiento de confianza obtenido, al no ser parte de la protección de los empleados de base por así estar dispuesto en el artículo segundo de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estar sujetos a un juicio meramente administrativo (como un recurso administrativo o juicio de nulidad) ante las autoridades correspondientes con el objetivo único de acelerar el procedimiento otorgándoles una mayor protección jurídica estos empleados de confianza.

BIBLIOGRAFIA

- * ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, Décimo cuarta edición actualizada, Editorial Porrúa, México 1999
- * *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2° ed., Editorial Porrúa, México, 1993
- * ÁLVAREZ, José Rogelio *Enciclopedia de México tomo IV*, edición especial para enciclopedia británica de México, 1993
- * BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago *Derecho del Trabajo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.
- * BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel *Derecho del Trabajo*, Primera Edición, Editorial Oxford, México 2000
- * BRICEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho Individual del Trabajo*, Editorial Harla, México 1985.
- CABANELLAS, Guillermo *Compendio de Derecho del Trabajo*, Editorial. Omeba, Buenos Aires, 1968
- * CABAZOS FLORES, Baltasar. *Los Trabajadores de Confianza*, Editorial Trillas, México, 1992.
- * *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano* Editorial Trillas, México 1993

- * *Causales de Despido*, Editorial Trillas, México, 1989.

- * *Las Técnicas de Administración Científica y los Trabajos Atípicos*, Primera edición Editorial Trillas, México 1986.

- * CANTÓN MOLLER, Miguel *Derecho del Trabajo Burocrático*, Segunda edición, Editorial Pac, S.A. de C.V., México D.F. 1991

- * CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México 1970

- * CARRO IGUELMO, Alberto José *Historia Social del Trabajo*, 8ª Edición Bosch, Casa editorial S.A., Barcelona 1992.

- CASTORENA J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero. Fuentes Impresores*, México, 1973

- * CHARIS GÓMEZ, Roberto *Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo*, Editorial Porrúa, México 2003

- * DÁVALOS MORALES, José. *Tópicos Laborales*, Editorial Porrúa, México, 1992.

- * *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, Editorial Porrúa, México ,1992

- * *Derecho del trabajo I.*, Novena edición

actualizada, Editorial Porrúa, México, 1999

- * DE.BUEN LOZANO, Néstor *Derecho del Trabajo*, Décimo sexta edición Editorial Porrúa, México 2002

- * *Derecho del Trabajo, Tomo primero, Conceptos generales*, Décimo cuarta edición actualizada y revisada, ed. Porrúa México 2001

- * DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del trabajo, Tomo I*, 3° Ed., Editorial Porrúa, México 1996

- * *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomos I y II, 3° ed. Editorial Porrúa, México, 1996.

- * DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; Manuel Lucero Espinosa *Compendio de Derecho Administrativo*, primer curso, Cuarta edición actualizada Editorial Porrúa, México 2000

- * DELGADO DE CANTÚ, Gloria M. Historia de México Vol. II (México en el siglo XX), cuarta edición, Pearson Educación, Impreso en México 2003.

- * FAYA BISECA, Jacinto. *Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México 1983.

- * FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1995.

- * *Derecho Administrativo (servicios Públicos)*
Editorial Porrúa, México 1995
- * FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*, 43ª Edición
revisada y actualizada por Manuel Fraga
Editorial Porrúa, México 2003
- * GARCÍA PELAYO Y GROSS,
Ramón *Diccionario Larousse Usual*, Ediciones
Larousse,
México 1994
- * GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ,
Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho
Administrativo al Estilo Mexicano*, Editorial
Porrúa, México, 1993
- * LEMUS RAYA, Patricia *Derecho del Trabajo y Leyes
complementarias*, Editorial Mc Graw-Hill
México 2002
- * MARC, Jorge Enrique *Introducción al Derecho Laboral*
Editorial de palma, Buenos Aires 1979
- * MARTÍNEZ MORALES, Rafael I *Derecho Administrativo 3er. Y 4to. Cursos*
Segunda edición, Editorial Oxford University
Press, Harla México 1997
- * MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*, Primera edición
Editorial Porrúa, México 1995
- * MORALES SALDAÑA, Hugo
Italo. *La Estabilidad en el Empleo*, Editorial Trillas,
México 1986.

- * PENAGOS ARRECIS, Carlos R. *Derecho Individual del Trabajo (Antología)* Primera Edición, División de la Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, Abril 1995

- * RUIZ BARZUNZA, Carlos Antonio. *Circunstancias excluyentes de responsabilidad de los trabajadores en el Estado*, Editorial Trillas, México 1985.

- * SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*, vigésima edición, editorial Porrúa, México, 1994.

- * *Derecho Administrativo; Segundo Curso*, vigésima edición corregida y aumentada; editorial Porrúa, México 2000

- * SOTO CERBON, Juan. *Teoría General del Derecho del Trabajo*, Editorial Trillas, México, 1988.

- TRUEBA URBINA Alberto; *Nuevo Derecho del Trabajo*. Ed. Porrúa; México 1970. Pág. 320

LEGISLACIÓN

- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- * Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes al Servicio del

Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California.

- * Estatuto del Personal Administrativo al Servicio de la UNAM
- * Código Federal de Procedimientos Civiles
- * Condiciones Generales De Trabajo
- * Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación El 28-XII-1963.
- * Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- * Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- * Ley Federal del Trabajo

INFORMACIÓN VÍA INTERNET Y OTROS

- * http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal/TOMO_I/Servicio_Publico/Ley_de_Servicio_Civil_de_los_T/ley_de_servicio_civil_de_los_t.html. (5 de octubre de 2004)
- * <http://www.dgelu.unam.mx/nad1-1.htm>. (5 de octubre de 2004.)
- * <http://www.agn.gob.mx/archivos/211.html> (11 de enero de 2005.)
- * <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/wo.htm> (25/octubre/2004)

* http://www.el-universal.com.mx/pls/impreso/web_editoriales.detalle?var=15137.
Dávalos, José; Editorial de El Universal; Sábado 15 de junio de 2002; Primera sección

* <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/29german.htm>. (6 de octubre de 2004)

* *Historia de los trabajadores.pdf*.

* <http://www.eped.edu.mx/revista/LA%20AUDIENCIA%20DE%20CONCILIACION%20COMO%20MEDIO%20DE%20PRUEBA%2022JUL04.htm> (11 de enero de 2005)

* <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/15indice.htm>. (5 de octubre de 2004)

Diccionario de Términos Jurídicos, Justina v1 Copyright 1998 - 2004

* Ponencia presentada en el I Congreso Extraordinario de la Coordinadora Nacional de Sindicatos Universitarios y de la Educación Superior (CNSUES), efectuado del 7 al 9 de octubre de 1999

* Revista "visión contable" número 48, octubre 2000.

SÁNCHEZ DAZA, Germán y MARTÍNEZ DE ITA María Eugenia. Empleo y remuneraciones. en <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/29german.htm>. (6 de octubre de 2004)