



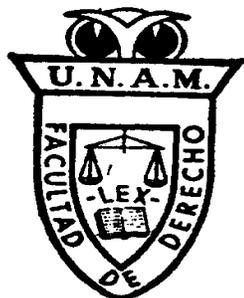
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

**“LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JUAN HERNÁNDEZ TREJO

ASESOR: LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA



CIUDAD DE MÉXICO

2006



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.

DEDICATORIAS

A MI MADRE:

Por su amor, cariño, apoyo
y fortaleza.

A MI PADRE:

Por su esfuerzo constante.

A MIS HERMANOS (A):

Verónica, Irma y Samuel.

Por todo lo que para mi representan.

A MIS SOBRINOS:

Samuel, Aarón, Gabriela, Ángel y Jorge.

A MI MAESTRO LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA:

Por sus consejos, orientación y apoyo.

AL LIC. MARIO ALBERTO AZCONA FERNÁNDEZ

Por sus experiencias compartidas.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS.

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM:

Mi Alma Mater, por lo que aprendí de ella.

A DIOS.

A quienes de alguna forma hicieron posible la realización de esta tesis.

ÍNDICE

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Introducción

CAPÍTULO I

Conceptos y Generalidades

	págs.
1.1 Derecho del Trabajo.....	1
1.2 Derecho Burocrático.....	3
1.3 Trabajador.....	4
1.4 Patrón.....	6
1.5 Relación de trabajo.....	8
1.6 Estado, Entidad Federativa, Gobierno del Distrito Federal y Municipio.....	9
1.7 Naturaleza Jurídica de la relación de los trabajadores con el patrón Estado.....	18
1.7.1 Teoría que la asimila al Derecho del Trabajo.....	19
1.7.2 Teoría que la asimila al Derecho Administrativo.....	20
1.7.3 Teoría que la considera una rama Autónoma.....	28
1.8 Estabilidad en el empleo.....	29

1.8.1 Estabilidad en el empleo absoluta.....	31
1.8.2 Estabilidad en el empleo relativa.....	32
1.9 Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	32
1.9.1 Trabajadores de confianza.....	33
1.9.2 Trabajadores de base.....	40

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

2.1 Antecedentes del Derecho del Trabajo.....	41
2.2 Antecedentes del Derecho Burocrático.....	47
2.2.1 En México.....	49
2.2.2 Derecho Comparado.....	56
2.3 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera.....	60

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	63
3.1.1 Artículo 123 apartado “B” Constitucional.....	67
3.1.2 Artículo 116 fracción VI Constitucional.....	70
3.1.3 Artículo 115 fracción VII párrafo segundo Constitucional.....	71

3.1.4 Trabajadores sometidos a regimenes especiales.....	73
3.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	74
3.3 Leyes Supletorias de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	78
3.4 Ley Federal del servicio Profesional de Carrera y su reglamento.....	82

CAPÍTULO IV

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1 Tendencias actuales del Derecho Burocrático.....	88
4.2 Estabilidad en el empleo en los Trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.....	94
4.3 Vías procesales para la defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	98
4.4 Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito en relación con la materia.....	111
Conclusiones.....	121
Bibliografía.....	125

INTRODUCCIÓN

En nuestro trabajo realizamos un estudio de la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado y las instituciones jurídicas que la rodean para una mayor claridad del tema, en virtud de que consideramos importante conocer como aparece en nuestro derecho mexicano, la cual es una manifestación de los principios de justicia social, debido a una aspiración humanista para el sector asalariado a fin de procurar permanencia en el trabajo en la medida de lo posible,

Por lo que consideramos necesario conocer y establecer en el capítulo primero los conceptos y generalidades que guardan relación directa con la estabilidad en el empleo, el trabajador y el patrón Estado en sus tres niveles federal, local y municipal, a efecto de comprender las nociones teóricas que rodean la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado.

En capítulo segundo establecemos los antecedentes de carácter histórico, la forma de cómo nació la regulación de los trabajadores al servicio del Estado, denominados también servidores públicos o burócratas y como nació por supuesto la estabilidad en el Empleo en nuestro derecho mexicano en específico de los burócratas de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

En el capítulo tercero desarrollamos un estudio del marco jurídico en vigor aplicable a nuestro tema, su estatus Constitucional, su legislación aplicable y un

análisis de la relación de los trabajadores con el patrón Estado, refiriéndonos a los trabajadores regidos por la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaría del artículo 123 Constitucional, es decir, los trabajadores de base, también los clasificados como de confianza con su problemática de estabilidad y la de aquellos trabajadores de confianza regulados por el servicio profesional de carrera a nivel federal.

En el capítulo cuarto analizamos la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, la tendencia actual de su tratamiento como tema de estudio dentro del derecho burocrático también llamado derecho laboral burocrático, específicamente de los trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, las vías procesales para la defensa de sus derechos, específicamente el de la estabilidad en el empleo y los criterios relevante de jurisprudencia y tesis aisladas que han logrado salvar los derechos de reinstalación o indemnización de los empleados clasificados muchas veces indebidamente como de confianza.

Implica una seguridad para los trabajadores y su familia, cuyo fin es garantizar una vida digna y decorosa y la certeza de su trabajo. Así a estabilidad en el empleo se adquiere al momento de iniciar una relación de trabajo, quedando impedido el patrón tanto de la iniciativa privada como el patrón Estado, de terminar con el vínculo laboral sin causa justificada y con las formalidades establecidas en la ley, sin embargo, se rompe con este principio de justicia social en los trabajadores clasificados como de confianza.

En esencia hacemos un estudio de la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, a efecto de proponer una solución digna para los trabajadores de confianza en cuanto a su estabilidad en el empleo, buscando una mayor igualdad en sus derechos con los demás trabajadores, en apego a la justicia social de la que deberían de gozar sin exclusión, para tener mayor dignidad, certeza del trabajo y por supuesto de sus derechos laborales y de seguridad jurídica.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS Y GENERALIDADES

1.1 Derecho del Trabajo

Cuando ingresamos a estudiar la carrera de licenciado en derecho aprendimos de inicio que el derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad, refiriéndonos por hombre al género hombre y mujer; así para la realización del presente trabajo nos referiremos primero a los conceptos y generalidades que guardan relación con nuestro tema, la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, para tener las bases de lo que estamos hablando.

Cabe preguntarnos ¿Qué es el derecho del trabajo? A esta cuestión responde Néstor de Buen para decirnos que “el derecho del trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales, y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social.”¹

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos menciona que el Derecho del Trabajo “es el

¹ DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Décimo cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 131.

conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro de las relaciones laborales a través de la defensa y promoción de las condiciones generales de trabajo.”²

En las anteriores definiciones se destaca el principio de la justicia social como meta dentro de las relaciones laborales, el cual también es el criterio para regir la interpretación a falta de disposición expresa tanto en la Constitución como en la ley laboral.

El jurista Juan B. Climent citando a Eugenio Pérez Botija señala que el derecho del trabajo es “el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de empresarios y trabajadores y, de ambos con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo”³

En efecto, consideramos que el derecho del trabajo tiende a regular las relaciones jurídicas entre trabajadores y patrones, en lo referente a la prestación de un servicio personal subordinado; el trabajo entendido como el esfuerzo humano aplicado a la producción de bienes o servicios, incluidos por supuesto los servicios prestados al Estado como patrón.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, 1ª. edición, Ed. Porrúa, 2001. p. 1172.

³ Ley Federal del Trabajo Comentarios y Jurisprudencia, por Juan B. Climent Beltran, vigésima tercera edición, Ed. Esfinge, México, 2002, p. 41.

1.2 Derecho Burocrático

El derecho burocrático lo define Rafael I. Martínez Morales como la “Rama del derecho que estudia (o regula) la relación laboral entre el estado y los servidores públicos, derivada ésta de la capacidad de acción denominada función pública.”⁴

Miguel Acosta Romero expresa que el Derecho Burocrático regula las relaciones entre el Estado y sus servidores,⁵ aunque comúnmente se les conoce a los servidores o servidores públicos como burócratas porque pertenecen a la burocracia, los cuales son los trabajadores al servicio del Estado.

La expresión burocracia deriva del vocablo francés “bureaucratie”, palabra que se forma a su vez con el vocablo francés “bureau”, que significa “escritorio” y el vocablo griego “cracia” que significa poder, resultando “el poder del escritorio” en su sentido literal.

Asimismo tenemos que existen autores como Rigel Bolaños que lo denominan como Derecho laboral burocrático, para referirse especialmente a las normas que rigen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, mencionando que “es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto

⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Burocrático, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 5, primera edición, Ed. Harla, México; 1999, p. 30.

⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Segunda edición, Ed. Porrúa. 1999. México, p. 1.

regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos.”⁶

A la anterior definición cabe preguntarnos ¿a qué le denominara Rigel Bolaños sistema racional de normas jurídicas? Debido a que en principio las normas jurídicas, todas, deben o deberían ser racionales, independientemente del comentario anterior, nos queda clara su definición con lo que en esencia es el derecho laboral burocrático como lo denomina.

1.3Trabajador

El diccionario de la lengua española, menciona que el trabajador es aquel que trabaja, muy aplicado al trabajo, jornalero u obrero, así el verbo trabajar deriva del latín “tripaliare”, que significaba torturar, como si fuera un tormento, actualmente significa ocuparse en cualquier actividad física o intelectual, tener una ocupación remunerada en una empresa, una institución, etc., ejercer determinada profesión u oficio.⁷

Néstor de Buen manifiesta que la condición de trabajador puede depender de dos factores, el primero resulta del dato objetivo de la existencia de una

⁶ BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático. Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 1.

⁷ Cfr. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo II, Vigésima Segunda edición, España, 2001, p. 1703.

relación subordinada y el segundo, depende sólo de la actividad, sin tener en cuenta la existencia o inexistencia de un patrón determinado, concluye mencionando que puede aceptarse que existan trabajadores libres y trabajadores subordinados, pero solo respecto de éstos opera la legislación laboral.⁸

En la Ley Federal del Trabajo, define al trabajador como “la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado, entendiendo por trabajo toda la actividad humana, intelectual o material, independiente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.”

En esta noción jurídica de trabajador, tenemos que es una persona física que presta un servicio sujeto a una subordinación; la subordinación implica un vínculo de jerarquía, supone el poder de mandar del patrón y obediencia del trabajador.

Dentro de la burocracia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, denomina trabajador a “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.”

Sobre este concepto consideramos, no hay ningún trabajador que preste únicamente un servicio físico o únicamente un servicio intelectual, ya que necesariamente para la realización algún servicio o actividad específica, los seres

⁸ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor, Op. Cit. p. p. 488 y 489.

humanos requerimos de nuestro intelecto por mínimo que sea, además de algún servicio o actividad física.

Lo que existe en común tanto por los trabajadores al servicio del Estado como los que prestan sus servicios en la iniciativa privada es la prestación de un servicio personal subordinado a cambio de un salario siempre por una persona física.

1.4 Patrón

El diccionario de la lengua española, menciona que patrón deriva del latín “patronus”, cuyo primer significado tiene el de defensor, protector, y en el significado siete, que es el que nos interesa señalar, es la persona que emplea obreros en trabajos y oficios.⁹ Néstor de Buen expresa que el patrón “es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución.”¹⁰

Así al patrón dentro de la iniciativa privada lo consideramos como la persona física o moral que recibe los servicios personales subordinados de uno o varios trabajadores a cambio del pago de un salario, es decir, el patrón o

⁹ Cfr. Real Academia Española, Op. Cit. p. 1703.

¹⁰ DE BUEN LOZANO, Néstor, Op. Cit., p. 503.

empleador también denominado por algunos tratadistas, debe beneficiarse del servicio en forma directa.

Consideramos patrones, las empresas establecidas que contratan trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores, o serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios.

Para los trabajadores al servicio del Estado, su patrón en estricto derecho, es como el nombre lo indica el Estado, aunque legalmente la relación de trabajo, se establece entre los trabajadores de base y los titulares de la dependencias o instituciones y en el Poder Legislativo, los órganos competentes de cada Cámara asumen dicha; lo cual consideramos incorrecto toda vez que los titulares son solo representantes del patrón Estado, y en términos de la figura jurídica de representación, cuando un representante actúa, éste no se obliga en lo personal sino que obliga a su representado.

1.5 Relación de trabajo

Entendemos por relación laboral, “cualquiera que sea su forma o denominación, aquella por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”. Es elemento

esencial en toda relación de trabajo la subordinación, con cualquiera de una o más características:

- Recibir ordenes del patrón;
- Recibir elementos para realizar las labores;
- Tener un horario para prestar los servicios;
- Tener un horario para tomar alimentos;
- Tener un lugar para prestar las labores;
- Recibir el pago de un salario;
- Alta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social;
- Alta ante el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda;
- Aportaciones del patrón al Sistema de Ahorro para el Retiro;
- Firma de un Contrato de Trabajo;
- Firma de un nombramiento;
- Alta ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y/o
- Alta ante el Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE).

Ahora bien, para el patrón Estado la relación jurídica de trabajo se entiende establecida como lo dijimos entre los titulares de la dependencia e instituciones y sus trabajadores a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumen dicha relación.

Este tipo de relación de trabajo nace como consecuencia de un acto de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya y el desarrollo de las funciones para el trabajador están predeterminadas por disposiciones legales y reglamentarias y no están sujetas a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática o del servidor.

Por lo que entendemos al nombramiento como un acto bilateral del Estado, que genera sus efectos cuando es aceptado por el trabajador, obligándose a cumplir los deberes inherentes al mismo, conforme a la ley, debido a ese convenio de nombramiento.

1.6 Estado, Entidad Federativa, Gobierno del Distrito Federal y Municipio

En este apartado iniciaremos por analizar la noción del Estado en general para después referirnos a sus tres niveles Federal, Local y Municipal, incluyendo al Gobierno del Distrito Federal, toda vez que los servidores públicos prestan sus servicios en esos ámbitos; aunque este trabajo solo se abocará a la estabilidad en el empleo en los trabajadores regidos por el artículo 123 apartado "B" de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no así a los que prestan sus servicios para las entidades federativas y municipios libres, debido a la amplitud de cada una de los regimenes legales locales estatales y municipales existentes.

Así tenemos que a través del tiempo el Estado ha evolucionado constantemente, desde que fue identificado como forma de organización política y jurídica, tal como lo define García Maynez al mencionar que el Estado es “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.”¹¹

También entendemos al Estado como la construcción auxiliar del pensamiento jurídico.¹² Por lo cual tenemos que el Estado, existe independientemente del derecho como una realidad social, primeramente crea el derecho, para luego someterse, por decirlo así libremente, a ese derecho.¹³

En efecto, como bien expresa el maestro Ernesto Gutiérrez y González, “El Estado es una ficción, una ficción jurídica que cobra realidad por mandato del Derecho.”¹⁴ Entendiendo por ficción “un procedimiento de la técnica jurídica, en virtud del cual se atribuye a algo, una naturaleza jurídica distinta que en rigor le corresponde, con el fin de obtener ciertas consecuencias de derecho que de otra manera no podrían alcanzarse.”¹⁵

Por lo cual al Estado, lo entendemos como algo no tangible o visible sino una abstracción y una construcción conceptual, donde sus elementos son:

¹¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésimo sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 98.

¹² Cfr. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, octava edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 296.

¹³ *Ibidem.*, p. 315.

¹⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, segunda edición, Ed. Porrúa, México 2003, p.148.

¹⁵ *Idem.*

- Sus confines geográficos (territorio);
- Los sujetos de derecho sometidos al ejercicio de su poder (población);
- Su fuerza coactiva y autoridad convalidatoria de los actos de gobierno (poder político y capacidad de emplear la fuerza coercitiva); y
- La base legitimadora del origen del poder político que detenta, así como el marco regulatorio de su ejercicio (derecho).¹⁶

Bajo esa tesitura, nos resulta imprescindible la importancia del derecho como factor de organización del Estado, ya que es él quien asigna atribuciones a los entes estatales, establece los mecanismos de acción y fija los límites conforme los cuales deben conducirse en el contacto con los particulares y por ende con sus trabajadores a su servicio, quienes son en la medida de sus funciones asignadas, los que hacen que el Estado funcione, mal o bien, pero lo hacen funcionar.

Así por no tener sustantividad el Estado no tiene inteligencia ni voluntad, pues no es un ser humano, sin embargo, tiene voluntad jurídica que se expresa a través de sus órganos, es decir, por los órganos que dentro de su estructura establece el orden jurídico.

El Estado como institución implica una organización, esto es un conjunto de órganos colocados en una situación jerárquica con una estructura, dichos órganos

¹⁶ Cfr. COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional, Editorial CEDIPC, México, 2002, p. p. 248 y 249.

son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial y que funcionan a través de sus trabajadores conocidos también como servidores públicos.

Es así como el Estado realiza sus funciones a través de sus órganos dentro de su competencia, el órgano ejecutivo cuenta con la función del Estado administrativa que se ocupa de la satisfacción de los intereses comunes de la sociedad, el órgano legislativo, se ocupa del emitir las leyes, normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio, es la función principal del Poder Legislativo, y el Judicial se ocupa de resolver controversias en materia jurídica entre dos partes con intereses en la mayoría de los casos contrapuestos, imponiendo una decisión a las mismas con fuerza de verdad legal.

La actividad judicial continúa y completa la legislativa, mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la administración de justicia asegura su conservación y observancia, esta función se ejerce respecto de actos concretos

Es así como el Estado, al ser una persona moral creada mediante una ficción jurídica, no tiene una conciencia o voluntad propia, como las personas físicas, sino que actúa a través de la voluntad de las personas físicas, sus trabajadores y los actos u omisiones de estas personas, en la medida en que forman parte del Estado o estén adscritas formalmente a él, se le atribuye al propio Estado, le son imputables. En otras palabras, el Estado tiene órganos que

lo representan dentro de la esfera de competencia; a través de las personas físicas se ejercita esa competencia estatal, reconocida por la ley.

Como forma de organización del Estado tenemos a la centralización y la descentralización. Cuando los órganos del Estado se agrupan jerárquicamente en rigurosa relación de dependencia desde el órgano más importante hasta el más sumiso, estamos frente al régimen centralizado, el poder de decisión y el poder de mando quedan reservados para la autoridad central, los órganos inferiores realizan simplemente actos materiales necesarios para auxiliar a la autoridad central.

Podremos hablar de descentralización cuando determinados atributos de la potestad pública correspondan, a determinados grupos, ayuntamientos, provincias, regiones, corporaciones, que tienen frente al Estado, una relativa independencia. Al lado de la autoridad central se reserva un derecho de control sobre la estructura y funcionamiento de los órganos descentralizados.

Además, en nuestro país, Estados Unidos Mexicanos, está integrado en forma de República Federal (Estado Federal), compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y dentro de estos Estados libres denominados entidades federativas, tienen en su territorio los llamados municipios libres. Esta federación, es un pacto, que tiene como efecto la creación de una unidad, política, jurídica, poblacional y territorialmente distinta a las partes que la integran.

El domicilio de nuestro país es el Distrito federal, sede de los poderes de la unión, el cual es también su capital y las partes integrantes de nuestra Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

La capital de Estados Unidos Mexicanos es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión; la cual es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así el Distrito Federal o Gobierno del Distrito Federal, cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las entidades federativas que conforman al Estado mexicano, aunque comúnmente solemos calificarlas con el término de soberanas, en esencia solo son autónomas para actuar por si mismas dentro de un ámbito de su competencia marcada por la ley constitucional.

Legalmente se considera a la Ciudad de México es el Distrito Federal; aunque cabe hacer el comentario de que el vocablo de ciudad no es un término

jurídico o político, sino urbanístico y sociológico, debido a que la Ciudad de México está dentro del Distrito Federal, pero no la abarca en su totalidad, es simplemente parte de él.

Las características del régimen jurídico del Distrito Federal, están determinadas por ley, se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión del Estado Federal y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y sus órganos locales de Gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El Distrito Federal no tiene una Constitución, como las demás entidades federativas, ya que no es entidad autónoma ni libre; debido a que fue el Congreso de la Unión quien expidió un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, su régimen interior de gobierno es republicano, representativo y popular. La base de su división administrativa son los llamados órganos político administrativos (delegaciones políticas) y no los municipios, Así el Distrito Federal no es soberano, autónomo o libre en su régimen interior, salvo en aquellas materias expresamente concedidas por la Constitución Federal.

Por último el municipio, o municipio libre, es una especie de la descentralización, por región o territorio, este nace y se desarrolla con bases políticas y administrativas, que sirven de para la división territorial y de organización política de las entidades federativas, como una persona moral ficticia.

Los municipios están investidos de personalidad y manejan su patrimonio libremente, contando con un nombre, el cual es con el que se conoce al territorio en que cada municipio se asienta, su domicilio es el lugar en donde residen los miembros del ayuntamiento, encabezándolo el presidente municipal.

El ayuntamiento es un órgano del municipio, integrado por personas físicas que elige el pueblo que habita en el territorio del municipio, y estas personas que elige el pueblo son denominadas, presidentes municipales, regidores y síndicos, personas quienes representan y administran a la persona municipio.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de sus entidades federativas, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En virtud de que el municipio es como ya comentamos una persona ficticia, persona que no se puede captar por medios de los sentidos, requiere también de las personas físicas, que preste sus servicios, para el desempeño y realización de sus funciones.

1.7 Naturaleza Jurídica de la relación de los trabajadores con el patrón Estado

La naturaleza jurídica de la relación de los trabajadores, servidores públicos, con el patrón Estado, no ha sido precisada satisfactoriamente por la doctrina ni por la legislación; por el contrario, la confusión se ha acentuado, iniciando por la nomenclatura que le llegan a dar a la rama del derecho que estudia esta relación: Derecho del Trabajo Burocrático, Derecho Burocrático o Derecho Administrativo.

Como recordamos la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores nace a partir del acto unilateral del primero denominado nombramiento que se perfecciona con la aceptación del trabajador, cambiando el acto de unilateral a bilateral, por el acuerdo de voluntades de las dos partes, trabajador y el patrón Estado.

Así tenemos que por la aparición de diversas normas que regulan las relaciones entre el patrón Estado y sus servidores (trabajadores), y la falta de un desarrollo firme a nivel universal sobre este tema, debido a la naturaleza sui generis de la relación, ha hecho que apreciemos una imprecisión en determinar su naturaleza y su objeto.

Por lo que consideramos importante tomar en cuenta los razonamientos que esgrimen diversas teorías que buscan determinar la naturaleza jurídica de esta clase de Derecho, con el objetivo de ilustrarnos, no con el propósito de

elaborar nuestras teorías, sino para subrayar las existentes, mencionándolas a continuación:

1.7.1 Teoría que la asimila al Derecho del Trabajo

La teoría laboralista es la más aceptada, en términos generales sostiene el carácter laboral de la relación existente entre el patrón Estado y sus trabajadores, en virtud de observarse en ellas las características típicas de dirección, subordinación, dependencia, horario y salario propias del derecho del trabajo.

Por ser el trabajador, la persona física que presta a otra, persona moral, el patrón Estado, un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación económica, es indiscutible de que el servidor público sirve a los fines del Estado, en estos términos es considerado como trabajador, pese a que la relación se inicie en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Además en nuestro derecho mexicano, las disposiciones reguladoras de esta materia se hayan contenidas en el fundamento principal del derecho del trabajo, como lo es el artículo 123 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y porque de manera supletoria les son aplicables, en su orden, las siguientes disposiciones:

- La Ley Federal del Trabajo;
- El Código Federal de Procedimientos Civiles;
- Las leyes de orden común;
- El uso;
- Los principios generales del derecho; y
- La equidad.

Por lo que sus características son esencialmente desprendibles formalmente del artículo 123 Constitucional y porque regula una especie del trabajo.

1.7.2 Teoría que la asimila al Derecho Administrativo

El maestro Serra Rojas menciona que el derecho administrativo “es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Aparece, por regla general como el Derecho de la Administración Pública y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo.”¹⁷

Esta teoría tiene su origen en el hecho de que la relación del Estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, a través del

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Vigésimo quinta edición, México, 2004, p. 137.

nombramiento que se les da, consiste en una expresión unilateral de la potestad soberana del Estado patrón, con el objeto de asignar una función pública a la persona física que considera idónea para su desempeño.

Debido a que los órganos del Estado, por si mismos no podrían actuar para dar cumplimiento a sus fines, por tanto su existencia solo puede ser posible mediante la actividad de los servidores públicos, es decir, sus trabajadores, los cuales investidos de las atribuciones que la ley reconoce al órgano ejecuta la voluntad del Estado en su ámbito de competencia.

Esta categoría expresa la voluntad del Estado para someter a un régimen de derecho administrativo, régimen legal, con modalidades diferentes respecto de los que se aplica a los trabajadores en general, es decir los que no laboran para el Estado; así la forma de iniciar la relación es mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del salario es por medio de una disposición administrativa y no por una negociación, la expedición de las condiciones generales de trabajo por parte del titular de la dependencia del Estado y no por vía de la revisión o establecimiento de un contrato colectivo de trabajo, todos estos son aspectos administrativos que dicen hacen diferente la relación entre el patrón Estado con sus trabajadores.

Nos menciona Serra Rojas, que la estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la administración pública, que

subordinan su conducta a la ley y a su eficiencia administrativa, que ha originado un nuevo derecho administrativo laboral o burocrático.¹⁸

Para la explicación de la función pública, la teoría administrativa busca aclarar la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores y dice el maestro Andrés Serra Rojas, “el derecho administrativo moderno descansa en la teoría del origen legal de la competencia de los funcionarios públicos. La justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos. Todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado. Cualquier contravención a este principio nos interna en la teoría de los funcionarios de hecho.”¹⁹

Así el Derecho Administrativo se constituye por un conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; su relación con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.²⁰

Esta teoría administrativa, se subdivide en dos grupos de teorías también, que buscan precisar la naturaleza jurídica de la función pública, en torno a la relación de los trabajadores con el Estado:

¹⁸ Cfr. *Ibidem.* p. 386.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 405.

²⁰ Cfr. *Ibidem.*, p. 140.

- Las teorías de derecho privado.

Consideran en que la función pública se realiza a través de la prestación de un trabajo asalariado, tiene su origen en la libre manifestación de la voluntad por parte del prestador y el prestatario, es decir el trabajador y patrón, los que en igualdad de circunstancias convienen las condiciones bajo las que será desempeñado el servicio; estas teorías sostienen que a partir de un acto de naturaleza contractual, el Estado obtiene la fuerza de trabajo necesaria para cumplir con las atribuciones que tiene.

Tienen su origen debido a la tradición romanista, por conceptos arraigados en el derecho civil, aunque inadecuados para explicar ciertos fenómenos jurídicos modernos. Así el derecho del trabajo no es la excepción, como tampoco la función pública cuya práctica reviste una reglamentación que rebasa la rigidez de los conceptos propios del derecho civil.

La interpretación en este sentido, se descarta a partir de la promulgación del la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual estableció los derechos mínimos para los trabajadores en general, reconociendo la desigualdad de las partes en las relaciones laborales, al garantizar derechos fundamentales tutelares.

Actualmente el nombramiento es el instrumento legal que cotidianamente fundamenta la relación, presupone la aceptación del futuro servidor público de esta declaración unilateral del Estado.

- Las teorías de derecho público.

Las teorías de derecho público consideran encontrar en la función pública, soluciones en la que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés que pueda ser considerado en la estructura general de las instituciones.

Opiniones de doctrinarios, dice Serra Rojas, se avocan a estas teorías publicistas que han surgido también para definir la relación de los empleados con el Estado, las cuales son: la teoría del acto unilateral, la teoría del acto contractual, la teoría del acto condición y la teoría del estatuto legal.

- La teoría publicista sostiene, es un acto unilateral del Estado porque la relación del servicio se regula unilateralmente, no se requiere del consentimiento del servidor público ya que se trata de una obligación impuesta por el orden público.

- La teoría publicista afirma es un acto contractual, llamada teoría contractual, consagra el principio de las libertades de trabajo, consigna la

posibilidad de que toda persona elija la profesión que más le agrade y además las limitaciones al ejercicio de esa libertad, con el objeto de que prevalezca la armonía en la sociedad. Se recurre a otra categoría contractual como son los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra se adhiere, esta opinión ha sido objetada por los autores de derecho administrativo toda vez que consideran que la idea de “contrato”, tomada en su forma tradicional no se ajusta a este tipo de relaciones.

El maestro Gabino Fraga citado por Serra Rojas, señala que en ella se quebranta la noción clásica de “contrato”, porque a pesar de que no hay texto legal expreso que determine que clase de consecuencias jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato, toda vez que éste constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres. También el maestro Serra Rojas menciona que la relación entre el Estado y el empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género, debido a que los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general para realizar los fines del Estado asignados a sus órganos.²¹

²¹ Cfr. Ibidem. p. 407.

- La teoría publicista la considera como un acto condición, llamada teoría mixta, no es muy clara, explica la naturaleza jurídica del acto por medio del cual se establece una relación con el Estado, resaltando: la existencia de normas jurídicas previamente creadas para regular la función pública, la decisión libre del Estado y del individuo para iniciar una relación de trabajo conforme a las normas creadas; y la aplicación del dicho orden jurídico al caso concreto.

En esta teoría se infiere indudablemente la existencia del acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que con independencia de su denominación constituye un convenio no de naturaleza civil o administrativa sino más bien laboral.

Lo mismo que en materia laboral, los trabajadores en general, la existencia de los contratos colectivos e individual de trabajo son actos ajenos a cualquier clasificación formulada por el derecho privado o público, así el acto que establece una relación laboral entre el Estado y sus trabajadores tienen una naturaleza ajena a la tradición civilista o administrativa.

- La teoría publicista del Estatuto Legal y reglamentario, señala implica un acto materialmente administrativo, llamada teoría estatutaria. Considera que las relaciones del patrón Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. En un acto unilateral del Estado se fijan las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del servidor, pues

es facultad exclusiva de los Órganos del Estado. Al trabajador además de los derechos que le reconoce la ley, tiene obligaciones que aseguran el interés del servicio, considera que es el Estado el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los servidores públicos, correlativamente reconoce derechos a los trabajadores, que en ninguna caso se deben oponer al interés general

1.7.3 Teoría que la considera una rama Autónoma

Esta teoría deriva de la indefinición que priva entre el derecho del trabajo y el derecho administrativo respecto de la función pública, sostiene que las normas que regulan esta materia constituyen una rama autónoma dentro de la sistemática jurídica, en virtud de contar con disposiciones de ambas disciplinas

Menciona que el Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología le son propias, en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de producción, ni el Estado como tal persigue utilidades o fines de lucro, se persigue más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad y su bien común.

Establece que el nombramiento “es un acto de Estado, sui generis, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para

un cargo público, típico de esta relación laboral, que no tiene nombre dentro de la teoría.”²²

Como hemos expresado, en el régimen jurídico de los trabajadores del Estado se buscó adecuarlo como parte del derecho administrativo, luego, con la adición del apartado “B” al artículo 123 Constitucional, se reforzó el criterio de ubicarlo dentro del derecho del trabajo, y actualmente también como disciplina jurídica autónoma, por su extensión tutelar a un grupo social, la burocracia, que forma parte de la clase trabajadora, con derechos que constituyen una garantía social irrenunciable.

Asimismo por la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad que persigue la justicia social, y que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al trabajador, consideramos ubicar al derecho burocrático dentro del derecho social cuyas instituciones, principios y disposiciones buscan además del bien común para la sociedad, el bien de los servidores públicos.

1.8 Estabilidad en el empleo

²² CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, tercera edición, Editorial Pac, México, 1988, p. 96.

La estabilidad de los trabajadores en sus empleos es un principio que por una parte, posee una proyección eminentemente social, que se refiere al interés del trabajador a permanecer vinculado a su trabajo (interés puesto que el trabajo es medio de vida y vehículo de inserción social de quienes lo prestan), y, por otro lado, una proyección económico-productiva, que se refiere al interés del empresario o del Estado en adaptar el volumen y la duración del trabajo a las necesidades productivas, organizativas, de crecimiento o de otra índole.

El interés de los trabajadores es, evidentemente, que los contratos de trabajo o nombramientos sean de larga duración, a ser posible fijos (de tiempo indeterminado), y que sólo se realicen contratos temporales para cubrir necesidades de esta naturaleza. También es de interés prioritario de los trabajadores que exista una protección legal efectiva (de fondo y forma) contra posibles decisiones unilaterales de los patrones de dar por terminada la relación de trabajo; configurando los despidos como causales, sujetándose además a requisitos de forma o procedimiento en garantía de los derechos de los trabajadores.

En ese tenor, la estabilidad en el empleo dice Alena Garrido es “un derecho elemental que se adquiere desde el momento en que se inicia la relación de trabajo; a partir de ese instante el patrón queda legalmente impedido para separar al trabajador o terminar el vínculo laboral sin las formalidades de ley y sin causa

justificada que pueda demostrar.”²³ Es decir, “todo trabajador tiene derecho a conservar su empleo, salvo que exista causa justa para privarle de el.”²⁴

Así la estabilidad en el empleo es el derecho que confiere carácter permanente al vínculo laboral y hace depender su disolución o termino únicamente por voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente la del patrón por el incumplimiento de las obligaciones del trabajador o de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación.

Aunque hay quienes consideran como Baltasar Cavazos Flores, que si bien es cierto que como principio doctrinal la inamovilidad en el empleo entraña un deseo de superación, un anhelo de protección al trabajador y un afán para garantizar una mayor tranquilidad a la clase laborante, contra la cual nadie puede pronunciarse, también lo es que, legislativamente contemplado como un derecho irrestricto o “absoluto”, resulta perjudicial o irrealizable.²⁵ Lo anterior, debido a las supuestas necesidades de ampliación de oportunidades para la contratación temporal.

Por otra parte, la estabilidad tiene en forma accesoria, la fuente y la garantía de otros derechos, como la antigüedad, la preferencia, la jubilación, etc.,

²³GARRIDO ROMÁN, Alena, Derecho Individual del Trabajo, Ed. Oxford, México, 1999, p. 61.

²⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit. p. 87.

²⁵ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral, 9ª. ed., Ed. Trillas, México, 2001. p. 127.

consecuencia de una situación que rebasa la voluntad unilateral de quien contrata, nombra o utiliza el trabajo.

El derecho a la estabilidad en el empleo se garantiza por otra parte mediante el reconocimiento de que la sustitución del patrono no destruye ni afecta las relaciones laborales en la empresa.

1.8.1 Estabilidad en el empleo absoluta

Para De la Cueva, la estabilidad en el trabajo, debe entenderse, como el derecho del trabajador a la permanencia en su trabajo mientras cumpla con sus obligaciones laborales y no motive su separación justificada²⁶.

Así la estabilidad en el empleo es clasificada en absoluta cuando el trabajador no podrá ser separado, sin motivo y para los trabajadores al servicio del Estado de base esta prohibida su separación sin que medie juicio previo para su cese, por un motivo legal autorizado, con el fin de impedir se pueda injustificadamente despedir a los trabajador por la sola decisión unilateral del patrón Estado.

1.8.2 Estabilidad en el empleo relativa

²⁶ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 2005. p.220.

Hablamos de estabilidad en el empleo relativa, “cuando en determinados casos, el patrón puede separar al trabajador, sin que este tenga la posibilidad de ser reinstalado, aunque la ley le otorgue esta acción, en virtud de que el patrón quede facultado para optar por el pago de una indemnización.”²⁷

1.9 Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado

Como hemos expresado los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente, estos son clasificados en:

Empleados y funcionarios, así para el ejercicio de las funciones del Estado la doctrina distinguió entre funcionarios y empleados, tratando de diferenciar el alcance de los primeros por representar la voluntad del Estado, y los segundos, por no realizar sino actividades materiales de ejecución, tal distinción en la actualidad no existe, quedando únicamente el término “trabajador”.

Así también los trabajadores, son clasificados de base o de confianza, designación que en la mayoría de las ocasiones es por la designación que el patrón hace de sus trabajadores, aunque en estricto derecho depende de la naturaleza de las funciones, como a continuación se detalla.

²⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor, pp. 87 y 88.

1.9.1 Trabajadores de confianza

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado son aquellos que primeramente en su nombramiento tienen una categoría de confianza como lo establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en vigor, que sus funciones desempeñadas estén incluidas el Catalogo General de Puestos del Gobierno Federal, o que efectivamente sus actividades sean de dirección que como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, de manera permanente y general les confieran la representatividad e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando.

Así la confianza, se determina de acuerdo a la naturaleza de las funciones, catalogadas como de confianza, establecidas en la ley y en la clasificación en el catalogo general de puestos de las dependencias o entidades. Estos trabajadores de confianza solo tienen derecho a la protección a su salario y a los beneficios de seguridad social que les otorga el Estado, y más que trabajadores de confianza consideramos son trabajadores de desconfianza porque, en cualquier momento el patrón Estado, con el argumento de que se les perdió la confianza puede despedirlos justificada o muchas veces injustificadamente, sin consideración alguna, y sin tener derecho a la estabilidad en el empleo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en vigor, no da un concepto de lo que es un trabajador de confianza, sin embargo, menciona las categorías de confianza, las cuales son las siguientes:

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 Republica;

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:

- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
- 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 este desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

- Auditoria: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestamente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoria.
- 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 presupuestamente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- 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.
- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- Asesora o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub- secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las Entidades.
- El personal adscrito presupuestamente a las secretarías particulares o ayudantías.
- 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 presupuestamente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- 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, formara parte de su catalogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo:

- En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores generales, Directores, Subdirectores, Jefes de departamento, Secretarios Particulares, Secretarias Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

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

- En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores,

Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

- En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarias Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones: 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. Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza. Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las

áreas de Auditoría. Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados 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 la Cámara de Diputados con tales características. En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios. Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

Bajo esa tesis el maestro Ernesto Gutiérrez y González, nos da una definición de un trabajador de confianza del Estado y dice: “Empleado de confianza del Estado, es todo aquél que le presta un servicio y que en un momento dado puede discrepar de lo correcto o no de la política que impriman los titulares de los órganos al Estado, ya porque tenga la capacidad mental para ello, o por tener a su disposición el uso de armas bélicas del propio Estado.”²⁸

Actualmente además, existen empleados de confianza al servicio del Estado que se rigen por sistemas profesionales de carrera, otorgándoles la oportunidad de hacer una trayectoria laboral dentro de una Institución o dependencia del Estado e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; permitiéndoles llegar a puestos más altos dentro del mismo escalafón hasta el de mayor jerarquía;

²⁸ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. Cit. p. 771.

manteniendo no sólo la posibilidad de ascender sino una permanencia y estabilidad en el empleo con la posibilidad de llegar a un retiro por jubilación.

1.9.2 Trabajadores de base

Tampoco existe una definición legal de lo que es un trabajador de base, sin embargo, consideramos que los requisitos para ser catalogado de base son los siguientes: que no sean de confianza ni realicen funciones de confianza y que cumplan al servicio del Estado más de seis meses, sin nota desfavorable. Estos trabajadores si gozan del derecho de la estabilidad en el empleo y generalmente son trabajadores sindicalizados.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

2.1 Antecedentes del Derecho del Trabajo

En el presente capítulo abordaremos una semblanza de los antecedentes, que tiene la estabilidad en el empleo en los trabajadores al servicio del Estado o burócratas como hemos dicho antes, para poder entender el origen del tema.

La historia del derecho del trabajo es la historia de la lucha del hombre por su libertad, su dignidad personal y social que conlleve a mejores condiciones y calidad de vida; así tenemos que dentro de las figuras jurídicas de la antigua Roma las conocidas con los nombres de *locatio conductio operis* y *locatio conductio operarum*, las cuales son las que podríamos considerar como las más antiguas en lo concerniente a la reglamentación de las prestaciones de servicios humanos, como punto de partida, sin dejar de tomar en cuenta que nacieron dentro de una sociedad esclavista.

En la edad media el sistema jerárquico medieval hizo que el trabajador careciera de derechos. Existía una organización corporativa que era al mismo tiempo un régimen artesanal, ya que puso en manos de los maestros quienes eran dueños de talleres o centros de producción de la época, todo el proceso económico; esta corporación era una organización cerrada compuesta de un

número limitado de talleres propiedad cada uno de un maestro a cuyas ordenes trabajaban un compañero u oficial y uno o varios aprendices.

Es a partir del siglo XVI, donde especialmente en Inglaterra y en las ciudades italianas inició el movimiento ascendente de la sociedad burguesa que culminaría con la implantación de un sistema capitalista y en los siglos posteriores traería como consecuencia una serie de ideologías que marcarían el Estado actual.

La escuela liberal cuyo contenido es dejar hacer dejar pasar, constituyó el Estado liberal, en una época individualista que significó la subordinación de los intereses humanos al crecimiento del capital. En los primeros años del siglo XVIII, aparecieron tres normas: la Ley Chapelier, emitida por la asamblea constituyente de Francia, que prohibió las asociaciones o uniones de trabajadores; la segunda norma fue el código penal francés que sancionó con penas corporales la coalición y la huelga; y la tercera fue el código de Napoleón fuente de inspiración del derecho civil. En esa época se prestaba el trabajo como si fuera un arrendamiento, aplicando la ley de la oferta y la demanda de la mano de obra.

Menciona Dionisio J. Kaye que “la Edad Heroica en la Historia del Derecho del Trabajo corresponde a los primeros cincuenta años del siglo pasado (refiriéndose al siglo XIX); los trabajadores de Inglaterra, Francia, Alemania y Austria se dieron cuenta de que nada podían esperar del Estado, más aún, de que éste era el representante de la burguesía para impedir que la justicia se enfrentara

a las ambiciones del capital. De ahí que la primera gran batalla del proletariado contemporáneo se librara en contra del Estado y del derecho individualista y liberal y que en su objetivo consistiera en conquistar las libertades de coalición, de huelga y de asociación profesional.”¹

También no podemos pasarnos por alto las tesis sustentadas por Carlos Marx en su Manifiesto Comunista, que señala la división de la sociedad en dos clases que representan intereses antagónicos, el capitalismo a través de la burguesía y los trabajadores a través del proletariado. Expresando que el sistema capitalista de producción es injusto por naturaleza. El Manifiesto concluye con la necesaria unión de los trabajadores para la defensa de sus derechos, una lucha doble contra el capital y contra el Estado.

Refiriéndose Dionisio J. Kaye, al derecho germánico en especial a la filosofía hegeliana señala que “la filosofía hegeliana llegó a la conclusión de que si bien el juego dialéctico de la historia dividía invariablemente a la sociedad en dos clases antagónicas, la misión de gobierno consistía en procurar la síntesis de los intereses opuestos mediante una regulación equitativa de las relaciones de trabajo.”²

Dentro de los antecedentes históricos del derecho mexicano del trabajo podemos partir de las leyes de indias, que se expidieron por los reyes católicos.

¹ KAYE, J. Dionisio, Relaciones Individuales y Colectivas del Trabajo, tercera edición, Ed. Themis, México, 2002, p. p. 5 y 6.

² *Ibidem.*, p. 7.

Por su importancia se referían a una jornada máxima de trabajo; descansos semanales que respondían a una motivación religiosa; el pago del séptimo día; la protección al salario; cuidado que su pago fuera en efectivo, oportuno e íntegro; protección a la maternidad; el establecimiento de la edad mínima de catorce años para poder prestar servicios; la protección en relación con labores insalubres; habitaciones higiénicas y el otorgamiento de atención médica y descanso con goce de salario para en caso de enfermedades. Aunque no existen disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo.³

Lamentablemente esas normas no funcionaron en la realidad, por la falta de instrumentos efectivos para hacer cumplir la ley e inclusive por su ignorancia que tenían los trabajadores de las encomiendas, los de las minas y los del campo de la Nueva España.

El día 19 de octubre de 1810, Miguel Hidalgo decretó la abolición de la esclavitud, en la ciudad de Valladolid, dándose en consecuencia posteriores normas como los Sentimientos de la Nación, el 14 de septiembre de 1814, en Chilpancingo, dictadas por José María Morelos y Pavón que insistía en la prohibición de la esclavitud y en diversos puntos entre ellos la constancia y patriotismo, la moderación de la opulencia y la indigencia, el aumento del jornal del pobre que mejore sus costumbre y aleje su ignorancia.⁴

³ Cfr. DÁVALOS MORALES, José, Un nuevo Artículo 123 Sin Apartados, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p.4.

⁴ Cfr. *Ibidem.*, p 10.

Ya con la Constitución de 1824, ésta tuvo fines más de estabilidad política olvidándose de disposición alguna que pudiera constituir un antecedente de derechos laborales. Con la Constitución de 1857, sostuvo la libertad de profesión, industria o trabajo y la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y la retribución respectiva.

En el año de 1870 se emite un código civil, que reguló el servicio domestico y el servicio por jornal, con una protección a favor del patrón, dejando a su arbitrio la terminación del contrato sin responsabilidad alguna, sin perjuicio de los jornales vencidos, es decir, salarios vencidos. También en el año de 1872 se publica una legislación penal sancionando como delito la coalición de trabajadores.

Para principios del siglo pasado, con el crecimiento industrial los problemas de los riesgos de trabajo aumentaron, en México, la formula que tenía Porfirio Díaz para mantenerse en el poder era la explotación de los trabajadores, privilegiando a los poderosos. Tan en así que se producen situaciones de violencia en las dos huelgas más conocidas de Cananea y Río Blanco.

Con el movimiento armado que da inicio a la revolución mexicana en 1910, culmina con la Constitución de 1917 y nace el artículo 123, otorgándoles a nivel constitucional derechos a los trabajadores, estableciéndose una serie de derechos mínimos tutelados por el Estado como garantías sociales, otorgando en el preámbulo del precepto legal facultades al Congreso de la Unión y la legislaturas

de los Estados para legislar en materia de trabajo, por ello debían expedir sus leyes respectivas de trabajo. El preámbulo original del artículo 123 mencionaba:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”.⁵

El 16 de septiembre de 1929 se publicó una reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional, otorgándole solo al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes de trabajo, derogándose las leyes locales estatales, expidiéndose en consecuencia la primera Ley Federal del Trabajo, en agosto de 1931, dividiéndose para su aplicación en materias de competencia federal y local.

A finales de la década de los sesenta se dieron una serie de reformas a la ley laboral de 1931, en donde finalmente se dio nacimiento a la Ley Federal del Trabajo de 1970, que ha la fecha ha sido objeto de diversas reformas.

2.2 Antecedentes del Derecho Burocrático

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original y texto vigente, Ed. de Petróleos Mexicanos, México, 1997, p. 63.

Nos menciona Carlos Reynoso Castillo que hurgando en la historia, se han encontrado vestigios jurídicos entre el periodo que va del año 2900 al 2475 antes de Cristo, en donde con un gobierno central, se contaba con distritos administrativos, y con un esquema más o menos organizado de jerarquías entre servidores públicos, esquemas de retribución e incluso mecanismos de entrenamiento para acceder a puestos públicos.⁶

En el año 124 antes de Cristo, el emperador Chino Wu-ti, creó la primera escuela China para la formación de funcionarios, y de manera general muchos estados orientales cuentan con una tradición importante en materia de regulaciones jurídicas y administrativas de los servidores públicos. Así en la evolución de la legislación burocrática ya en el siglo XIX, se intenta abordar temas complejos como el relativo a la carrera administrativa (equiparable actualmente al servicio profesional de carrera), por ejemplo, en Estados Unidos, el presidente Chester Alan Arthur, el 16 de enero de 1882, aprobó la Civil Service Act, introduciendo el sistema de mérito en el servicio civil americano.⁷

Continúa diciéndonos Castillo Reynoso “de manera general se puede constatar que, por lo menos en la gran mayoría de los países latinoamericanos, en la evolución del derecho del trabajo a nivel nacional, los trabajadores al servicio del Estado han quedado un poco al margen de la estructura central de dicho derecho, mientras que en algunos países se ha dado lugar a la conformación de

⁶ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 19.

⁷ Cfr. *Ibidem.*, p. p. 19, 20 y 21.

estatutos particulares, tal fue el caso por ejemplo de la Constitución de Costa Rica, la cual en su artículo 191 estableció que un estatuto especial de servicio civil sería el encargado de regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con la finalidad de garantizar la eficiencia de la administración.”⁸ Así actualmente, cada país cuenta con un determinado conjunto de derechos y obligaciones de sus servidores públicos, de acuerdo con sus criterios políticos.

2.2.1 En México

En referencia histórica de la leyes burocráticas que han regido las relación de los trabajadores al servicio de Estado, con éste, tenemos que hasta 1917, todos los trabajadores del país, tanto por quienes estaban al servicio de los patronos particulares, como los del al servicio del patrón Estado, regían sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones de los códigos civiles de cada entidad federativa, y el del Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1884, que estuvo vigente hasta 1932.⁹

Hasta que como ya hemos mencionado en el año de 1917, se determinaron las bases mínimas, derechos que tenían que respetar los patronos a favor de los trabajadores. Entonces, los empleados de los patronos particulares, empezaron a regir sus relaciones por las leyes laborales que se expedían en cada entidad federativa, y en cambio los trabajadores al servicio del Estado seguían sin protección legal alguna en forma expresa.

⁸ Ibidem. p. p. 21 y 22.

⁹ GUTIÉRREZ Y GÓNZALEZ, Ernesto, Op. Cit. p. 772.

Después, al federalizarse la materia laboral regida por el artículo 123 constitucional, se expide la Ley Federal del Trabajo de 1931, excluyendo de su protección a los empleados y funcionarios públicos, debido a que en su segundo artículo, dispuso: "... las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

En consecuencia de que esas leyes del servicio civil no se expedían, los trabajadores al servicio del Estado, seguían siendo sujetos de las decisiones caprichosas de los jefes superiores que los removían en sus plazas o los ascendían o descendían sin alguno parámetro alguno.

Argumentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de varias ejecutorias que los trabajadores al servicio del Estado no estaban ligados al artículo 123 constitucional, debido a que mediante ese artículo se buscaba un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancia que no concurría en el caso de las relaciones que median entre el poder público, y los empleados que de él dependen.

En el año de 1934, el entonces presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, expidió un acuerdo en el que establecía el servicio civil por un tiempo determinado, para los trabajadores al servicio del Estado. Acuerdo que estableció normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señalándose derechos, obligaciones y recompensas y fijo la garantía de la

vigencia del acuerdo, de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente probada ante las comisiones del servicio civil que también estableció en su acuerdo.

Inicialmente como podemos notar, las reglamentaciones que regulaban la situación jurídica entre los trabajadores al servicio del Estado con el mismo, recibían el calificativo de leyes del servicio civil, esto fue con el propósito de no equipararlas a las aplicadas a las relaciones laborales, no obstante del contenido laboral. Aunque fue hasta con el presidente General Lázaro Cárdenas, quien promulgó el 5 de noviembre de 1938, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, donde se pretendió aplicar los principios del derecho del trabajo, con características sui géneris, debido a la naturaleza del patrón Estado.

Con ese Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se sentaron las bases para regular los derechos, deberes y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, el cual fue reformado el 4 de abril de 1941.

En el año de 1960, los burócratas continuaron presionando políticamente, con el objeto de obtener un reconocimiento de sus derechos a nivel constitucional, por lo que durante la presidencia de Adolfo López Mateos se envió una iniciativa para incluir en el artículo 123 Constitucional, un apartado "B", relativo a las disposiciones laborales entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y

Territorios Federales con sus trabajadores, y así elevarse a la categoría de constitucional los vínculos del trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, publicándose la reforma el 5 diciembre de 1960.

Con la referida reforma a que estamos haciendo mención, se dejó el texto original del artículo 123 como apartado "A", adicionándose el apartado "B" al artículo, donde se sentaron las bases constitucionales del trabajo de los burócratas. En consecuencia, se dio reconocimiento formal al carácter laboral de estas relaciones con el patrón Estado, elevadas a rango constitucional, despejándonos las dudas sobre el tema, estableciéndose por tanto expresamente dentro del derecho laboral estos vínculos, no obstante de la relación con el derecho administrativo que pudieran tener también en algunos ámbitos.

Así para el día 28 de diciembre de 1962, se publicó en el Diario oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que en la actualidad se encuentra vigente, y que les otorga estabilidad en el empleo a los trabajadores de base.

Esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como ley burocrática, estableció en su artículo primero que era de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las siguientes instituciones:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Juntas Federales de Mejoras Materiales;
- Instituto Nacional de la Vivienda;
- Lotería Nacional;
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia,
- Instituto Nacional Indigenista;
- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
- Comisión Nacional de Valores;
- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
- Centro Materno-Infantil Maximiliano Avila Camacho y Hospital Infantil;
- Así como otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo funciones de servicios públicos.

Cabe hacer la aclaración que todos los organismos descentralizados tienen y tenían a su cargo funciones de servicios públicos, aunque a partir del año de 1996, se declaró la inconstitucionalidad de la inclusión de dichos organismos en el artículo primero de la ley burocrática, con la siguiente jurisprudencia:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la

Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente:

Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luís Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995. Instancia: Pleno, novena época, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte: III, Febrero de 1996, tesis: P. /J. 1/96, página: 52.

Esta jurisprudencia estableció como hemos dicho, que las relaciones de trabajo de los trabajadores de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, se rijan por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y no por el apartado "B" del precepto citado, decisión que trascendió en la organización

de la Administración Pública, ya que en consecuencia también se desprendieron criterios, tales como que los Organismos Descentralizados de carácter local o municipal deben estar regidos por el apartado “A” de la Constitución y en consecuencia de la Ley Federal del Trabajo.

Es necesario destacar que La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha sido reformada en diversas ocasiones; la última reforma fue publicada el 3 de mayo de 2006, modificándose los artículos 2, 5, 20 y 32, y en lo que corresponda a nuestro tema nos referiremos más adelante.

2.2.2 Derecho Comparado

Históricamente en materia de estabilidad en el empleo se asocia con uno de los derechos más importantes con que cuentan los trabajadores al servicio del patrón Estado, de igual forma la idea de la estabilidad se ha visto como una de las garantías con que cuentan este tipo de servidores públicos; así la evolución histórica en la regulación jurídica ha tenido tratamientos distintos y soluciones que garantizan en realidad inestabilidad laboral, como es el caso de una Ley norteamericana de 1820 que estableció que la mayoría de los funcionarios tenían que ser confirmados cada cuatro años para poder seguir laborando en alguna dependencia oficial,¹⁰ pasando por regulaciones adoptadas por algunos países

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 99.

latinoamericanos posteriormente a la segunda guerra mundial, aprobando la inamovilidad de la mayoría de los servidores públicos a sus puestos luego de un determinado periodo.

La estabilidad en el empleo se estableció en muchos países en la inclusión de leyes que dificultan la movilidad de los servidores públicos, con gran dificultad para rescindir o dar por terminada su relación de trabajo, como por ejemplo en nuestro país y Ecuador se establecieron regulaciones por el cual los servidores públicos solo pueden ser despedidos o cesados por justa causa previa resolución de la autoridad competente.

En Estados Unidos de América existen gran cantidad de disposiciones legales en la materia, su primera Ley relativa a cuestiones burocráticas se encuentra en vigor desde 1900. En algunos casos se confiere intervención a los legislativos locales, aunque en términos generales es un organismo del gobierno federal (Comisión del Servicio Civil), el encargado de establecer las políticas de reclutamiento, capacitación, adscripción y disciplina del personal que labora dentro de la función pública.¹¹

Para el autor argentino Rafael Bielsa la relación jurídica que existe entre el Estado y sus trabajadores, es producto de un acto contractual de derecho público, no obstante la legislación vigente en la República de Argentina se inclina en considerar la situación como un acto unilateral de Estado. Asimismo, en ese país

¹¹ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático, Ed. Harla, México, 1999, p. 40.

se establece para la estabilidad en el empleo un término de tres años de servicios efectivos y continuos o cinco de servicios discontinuos.¹²

La legislación italiana en la relación laboral burocrática distingue entre oficios públicos principales que representan la voluntad del órgano para el que trabaja y los oficios públicos auxiliares que se limitan a tareas de mero trámite o preparatorias a la toma de decisiones. De acuerdo con este criterio, la legislación italiana otorga un tratamiento específico según el tipo de servidor de que se trate, según las características a desempeñar, ya sea cuando se esta ante un representante de Estado propiamente dicho o cuando ante un empleado que de manera permanente y netamente profesional presta sus servicios sin asumir toma de decisiones o representación pública.¹³

En el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Inglaterra), las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores no son reguladas por un estatuto o reglamento expedido para ello; la práctica y la costumbre van generando las disposiciones a aplicar, con base en la utilidad y los principios que deben regir a la función pública como una actividad honorable y de privilegio.

En Inglaterra las Oficinas del Tesoro se encargan de fijar las normas, así como de coordinar los programas de cada ministerio para orientar y adiestrar a los empleados al servicio de la corona (servidores públicos).

¹² Cfr. *Íbidem* p. 13.

¹³ Cfr. *Ibidem*. p.51.

Para los ingleses, la solución de sus problemas deviene del buen desempeño de sus Instituciones, de ahí el cuidado que ponen en la formación y control del servicio público, ya que consideran que más que una súper especialización, se requiere contar con hombre poseedores de una elevada cultura, lo cual permita la flexibilidad necesaria para actuar de manera práctica para cualquier eventualidad.¹⁴

En Portugal los Ministerios de Administración Interna y de Finanzas son los órganos responsables de instrumentación de las políticas del Estado en materia de función pública. La regulación de la función pública no esta comprendida en un solo cuerpo que determine el carácter de la relación, sino en diversas leyes, decretos y decretos–ley los que van resolviendo sobre la marcha los obstáculos que se presentan al Estado, sin menoscabar los derechos individuales que constitucionalmente le son reconocidos al ciudadano como servidor público.¹⁵

En Alemania la rigidez en la formación y disciplina del servidor público se conjuga con los adelantos técnicos alcanzados por esa sociedad a efecto de lograr un grado de eficiencia eficaz, así la relación que se da entre el Estado Alemán y sus servidores se deriva de un acto cuya naturaleza se encuentra en discusión por los autores alemanes; algunos de ellos lo consideran como un contrato de derecho público y otros como un acto de adhesión a un derecho preexistente, es decir, la

¹⁴ Cfr. Ibidem. p. 50.

¹⁵ Cfr. Ibidem. p. 64.

obligación de ejercer la función pública bajo las condiciones previstas por el Estado, de acuerdo con las condiciones, categoría y tipo de trabajo específico a desarrollar. Además, en la Alemania reunificada, los trabajadores al servicio del Estado cuentan con contrato colectivo, y derecho de huelga.¹⁶

2.3 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera

Mencionamos los antecedentes del servicio profesional de carrera en México, en virtud de que mediante este sistema de profesionalización, se regulan ciertas categorías de trabajadores de confianza al servicio del Estado, sujetos a una regulación diferente en cuanto a la permanencia en su empleo y que son excluidos de la regulación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero que llegan a en algunos casos a tener derecho a una indemnización en caso de que sean despedidos injustificadamente.

La primera experiencia en este sentido fue por la creación del Servicio Exterior, en 1934, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde entonces se reconocía la importancia de contar con profesionales en la materia que tuvieran la posibilidad de desarrollar una carrera y, con ello, profesionalizar su trabajo.

¹⁶ Cfr. Ibidem. p. 7.

Se han creado un buen número de servicios de carrera en organismos especializados, las cuales se citan a continuación:

EJEMPLOS DE SERVICIOS PROFESIONALES EN MÉXICO

INSTITUCION	SERVICIO DE CARRERA
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral.
Procuraduría Agraria	Servicio Profesional Agrario.
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Instituto de Formación Profesional.
Procuraduría General de la República	Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial.
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano.
Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	Servicio Fiscal de Carrera.

Actualmente se encuentra vigente Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, publicada por el presidente Vicente Fox Quezada, en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de abril de 2003, otorgándoles mayor permanencia a ciertas

categorías de trabajadores de confianza burócratas y que abundaremos más adelante.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El marco jurídico de la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, inicia con el artículo primero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos que a la letra mencionan:

Artículo 1.- “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Artículo 5.- “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, El ejercicio

de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.”

Es decir, el artículo primero constitucional plasma la garantía de igualdad, que consiste en que las personas, como los trabajadores o trabajadoras, serán iguales ante la ley, en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia y en relación con su contenido.

Así el principio de igualdad, lo entendemos como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas

ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso, constitucionalmente exigido. Por lo que jurídicamente la garantía de igualdad se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable, frente al Estado, lo cual estará en función de sus circunstancias particulares.

El artículo quinto de la Constitución Federal, consagra la garantía de libertad de trabajo, que se traduce en la potestad que tenemos los individuos para elegir la actividad que deseemos, siempre que no conculque con lo establecido por las leyes, es decir, que no se trate de una actividad ilícita, esto es, que esté prohibida por la ley o que pueda significar trasgresión al derecho positivo mexicano, que no se afecte derechos de terceros y que no se vulneren derechos de la sociedad.¹

Principalmente la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, se consagra en su artículo 123, que como hemos señalado se encuentran localizados los derechos fundamentales de la clase trabajadora, específicamente en el apartado “B”, y que a continuación apreciaremos.

¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Libertad, Colección Garantías Individuales, Poder Judicial de la Federación, México, 2004, p. p. 89 y 90.

3.1.1 Artículo 123 apartado “B” Constitucional

En efecto, en México las leyes del trabajo derivan directamente del reconocimiento de las garantías y derechos de los trabajadores de tipo social, en el artículo 123 de la Constitución Federal y como recordamos es en el apartado “B”, donde se encuentran plasmados los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, éste precepto legal que a la letra menciona:

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...

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

De esa forma enumera catorce fracciones el apartado “B” del 123 Constitucional, estableciendo entre los más relevantes los siguientes derechos individuales:

- La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna es de ocho y siete horas, respectivamente, Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán por un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En

ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

- Por cada seis días de trabajo, disfruta el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;
- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos;
- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;
- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;
- Los trabajadores gozan de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;
- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada; en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo por la indemnización correspondiente, previo un procedimiento legal. En los casos de supresión de

plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

- Gozan de los beneficios de seguridad social;
- Los conflictos individuales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 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.

Especialmente en las fracciones IX y XIV, es en donde se reconoce y limita, la estabilidad en el empleo de los trabajadores burocráticos, estableciendo que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada; en los términos que fije la ley, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en caso de separación, cese o despido injustificado tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por una indemnización, previo un procedimiento legal, establecido en la misma ley y. en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a una indemnización de ley;

Mientras que en la última fracción del apartado "B" constitucional, se establece que los cargos considerados como de confianza por su ley reglamentaria, disfrutarán de la protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

3.1.2 Artículo 116 fracción VI Constitucional

De acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene las siguientes atribuciones: “Expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.”

Sin embargo, si bien es cierto que el Congreso de la Unión, cuenta con la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado “A” y “B” Constitucional, esto es sólo en lo que respecta a las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a sus trabajadores de los Poderes Federales y del Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con el apartado “B”.

Por lo que mencionamos la fracción VI del artículo 116 Constitucional, debido a que en éste precepto, se establece cómo deben de regularse y quién tiene la facultad de legislar las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades federativas. Así para los Estados a nivel local en nuestro país, dicha facultad queda señalada en la fracción VI del artículo 116 Constitucional, de la siguiente manera:

VI. “Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por

el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.”

Por lo que en términos de ésta parte de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se autoriza a los poderes legislativos de cada entidad federativa (legislaturas locales), a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los poderes locales y sus trabajadores y por ser una facultad que pertenece a las entidades federativas y no estar reservada a la federación, teniendo como base los principios establecidos en el artículo 123 Constitucional, sin precisar en que apartado en especial.

3.1.3 Artículo 115 fracción VII párrafo segundo Constitucional

Por último y para conocer el marco constitucional que rige la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, tenemos que en el artículo 115 Constitucional, establece la regulación de los Municipio libres y sus trabajadores y cabe aclarar que los municipios están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, y también tienen que respetar ciertos imperativos en su normas, como no estar en oposición a la Constitución Federal ni de sus Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las

legislaturas de los Estados y deben versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente a los municipios.

Bajo esa tesis, el régimen legal de los trabajadores al servicio de los municipios libres, tienen sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción VII, que a la letra menciona:

Art. 115.- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

Es decir, los municipios libres, se rigen por las leyes que hayan expedido sus legislaturas estatales correspondientes y que deben de tener como principio lo establecido en el artículo 123 Constitucional.

3.1.4 Trabajadores sometidos a regímenes especiales

Quedan excluidos del este régimen legal, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las siguientes clases de trabajadores al servicio del Estado:

- Los trabajadores de confianza a que se refiere su 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 militarizado o que se militarice legalmente;
- Los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y
- Aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

3.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La protección de la estabilidad en los trabajadores al servicio del Estado, esta plasmada, solo para los trabajadores de base, en los artículos 46 y 46 bis que a la letra dicen:

Artículo 46.- “Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo 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;

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 Conciliación 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 este 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 corresponda, 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.”

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.”

En efecto, actualmente en la Ley Federal Burocrática, la relación laboral se entiende entre los titulares de las dependencias, excluyendo a los organismos descentralizados, con los trabajadores de base a su servicio (en el Poder Legislativo, los órganos competentes asumen dicha relación), y solo en los términos y con los requisitos establecidos en los artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pueden cesar o despedir a los trabajadores de base., sin considerar en que términos o condiciones pueden ser cesados los de confianza, pues dicha ley no los rige, dejándolos en un estado de inseguridad jurídica.

3.3 Leyes Supletorias de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

En lo no previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se deben aplicar supletoriamente, de acuerdo con su artículo once, en su orden las siguientes:

- La Ley Federal del Trabajo;
- El Código Federal de Procedimientos Civiles;

- Las leyes del orden común;
- La costumbre;
- El uso;
- Los principios generales de de derecho; y
- La equidad.

Así, la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley, Ley burocrática, a otra es expresa, La Ley Federal del Trabajo o el Código Federal de Procedimientos Civiles, se entiende que la aplicación de las leyes supletorias se harán en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementarán ante posibles omisiones al regular las figuras jurídicas o para la interpretación de las mismas.

La referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley puede acudir para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. Por ello, a manera de conocer como regula la Ley Federal del Trabajo la figura jurídica de la estabilidad en el empleo, tenemos que éste principio de estabilidad en el empleo se plasma en el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer que las relaciones de trabajo "pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado", con la aclaración de que "a falta de estipulación expresa la relación será por tiempo indeterminado".

La permanencia en el trabajo se reitera en los artículos 36 a 38 de la Ley Federal del Trabajo que limitativamente indican las hipótesis en que pueden celebrarse relaciones por obra o tiempo determinado, preceptos legales que a la letra señalan:

Artículo 36.- “El señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza.”

Artículo 37.- “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 sustituir temporalmente a otro trabajador; y
- III. En los demás casos previstos por esta Ley.”

Artículo 38. “Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinado o para la inversión de capital determinado.”

Asimismo, en el artículo 39 se establece rotundamente que "si vencido el término que se hubiese señalado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por el tiempo que perdure dicha circunstancia". En

consecuencia, como garantía de la permanencia en el empleo, las relaciones laborales tienen duración indefinida en tanto subsista la materia del trabajo.

Además tenemos que el carácter absoluto del derecho a la estabilidad en el empleo en la Ley Federal del Trabajo, se flexiona únicamente, en las excepciones específicamente contempladas en el artículo 49 de la ley, que mencionamos a continuación:

- Trabajadores con antigüedad menor de un año;
- Trabajadores que laboren en contacto directo e inmediato con el patrón, cuando a juicio de la Junta, de acuerdo a las circunstancias del caso, no sea posible el desarrollo normal de las relaciones de trabajo;
- Trabajadores de confianza;
- Trabajadores domésticos;
- Trabajadores eventuales;

También conforme al artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo, en estos supuestos, para el caso de un despido injustificado, los patronos deberán pagar a los trabajadores las prestaciones siguientes:

- Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios

de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

- Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados, y.

- Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores en el importe de tres meses de salario y en el de los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se paguen las indemnizaciones.

Como notamos la regulación de la estabilidad en el empleo entre los trabajadores burócratas y los que no lo son es diferente, por lo cual, no cabe la supletoriedad en éste tema, sin embargo, generalmente si opera para suplir deficiencias para el desahogo de pruebas dentro de un procedimiento legal cuando un trabajador reclama su reinstalación, como veremos más adelante.

3.4 Ley Federal del servicio Profesional de Carrera y su reglamento

En nuestro país, se sentaron las bases legales del servicio profesional de carrera, a través del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado "B", en las fracciones VII y VIII, que a continuación se citan:

VII. “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;”

VIII. “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;”

La primera experiencia en este sentido fue la creación del Servicio Exterior, en 1934, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde entonces se reconocía la importancia de contar con profesionales en la materia que tuvieran la posibilidad de desarrollar una carrera y, con ello, profesionalizar su trabajo. Las características comunes de las Instituciones que han establecido estos sistemas son, en términos generales, dos:

- Instituciones con funciones específicas (claridad en fines y en medio); y
- Son Instituciones que, en mayor o menor medida, gozan de autonomía respecto al gobierno federal, lo que les permite escapar del “laberinto jurídico” de la administración central, el cual restringe en ocasiones las posibilidades de innovación.

Estas condiciones son necesarias aunque no suficientes para instaurar servicios profesionales en organismos públicos. Un servicio profesional de carrera

es ampliamente factible, pues cada puesto tiene funciones específicas y responsabilidades concretas; además, sin duda hay claridad en fines y medios, y el servicio de carrera será un excelente instrumento para institucionalizarlos. Con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, se les otorga a los trabajadores mayor permanencia, aunque no una estabilidad absoluta.

En efecto, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a través de un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para el beneficio de la propia sociedad.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera depende del Poder Ejecutivo Federal, dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Estableciéndose como principios rectores de este Sistema la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad equidad y competencia por mérito.

El objetivo es consolidar un servicio profesional responsable, que rinda cuentas y que sea eficaz, así en el servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o

menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera. Estableciéndose en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, los siguientes derechos para los servidores públicos de carrera.

Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y condiciones de la Ley;

- Recibir el nombramiento cubriendo los requisitos;
- Percibir la remuneración correspondiente (salario);
- Acceder a un cargo distinto, cumpliendo los requisitos y procedimiento;
- Recibir capacitación y actualización de carácter profesional;
- Ser evaluado con base en los principios de Ley;
- Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- Promover los medios de defensa que establece la Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y
- Los que se deriven de los preceptos de la Ley, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Así la pertenencia al servicio no implica la inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero si

garantiza que no podrán ser removidos por razones políticas o causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables. El sistema comprenderá, los siguientes rangos u homólogos a otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé:

- Director General;
- Director de Área;
- Jefe de Departamento, y
- Enlace.

Es competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esa Ley, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En esos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

En caso de controversia de carácter administrativo derivadas de la aplicación de la Ley, competará conocerlas y resolver al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO IV

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Nuestro tema la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, recobra importancia por la seguridad que busca todo trabajador de no quedarse sin empleo por la sola decisión unilateral del patrón Estado, a través del titular correspondiente, ya que el trabajo representa la garantía para la búsqueda de una vida digna y decorosa para el mismo trabajador y su familia.

Aunque para los trabajadores de confianza puede ser justificable, no tener derecho a una reinstalación por haber sido despedidos injustificadamente, no por ello es justo que carezcan del derecho a una indemnización; toda vez que no se les puede negar los derechos de igualdad y seguridad jurídica, de la que gozan los trabajadores de base y los de la iniciativa privada, debido a que también se deberían de encontrarse protegidos por la justicia social de esta figura jurídica.

Bajo esa tesitura, consideramos que la problemática de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, debe replantearse en cuanto su estabilidad en el empleo a efecto de lograr una sociedad más justa y equitativa, lo que hace necesario conocer las tendencias actuales del Derecho Burocrático o Derecho Laboral Burocrático.

4.1 Tendencias actuales del Derecho Burocrático

Para retomando nuestro tema de la Estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, es necesario conocer y entender el derecho burocrático por sus matices particulares actuales como una materia de estudio, así nos menciona el maestro Pedro Ojeda Paullada que el Derecho Burocrático o Derecho Laboral Burocrático ha ganado terreno día a día en su valor académico y doctrinario y presenta modalidades de utilidad práctica como marco regulador dentro de la multiplicidad de actividades de los servidores públicos.¹

Por lo que es momento dice el maestro Pedro Ojeda, de reflexionar y profundizar sobre las características y signos distintivos como disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece además las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.

Así también el maestro Pedro Ojeda menciona las corrientes actuales difundidas que buscan explicar la relación que vincula al servidor público con el Estado, las cuales las describimos brevemente a continuación:

¹ Cfr. OJEDA PAULLADA, Pedro. Tendencias actuales del Derecho Burocrático. Alcances, evolución, conceptos y perspectivas. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología. México 1999, p. 25.

- La que la explica como una relación netamente administrativa, esta corriente asume la idea de que el Estado de ninguna manera puede ser considerado como patrón y por tanto, los que le prestan sus servicios tampoco pueden considerarse como trabajadores, toda vez que la relación laboral se explica bajo la concepción de la lucha de clases, el Estado es ajeno a esta categoría sociológica al representar a la sociedad en su conjunto y no solamente a un grupo o elite económica.

Por el contrario considera esta corriente es el Estado quien frecuentemente asume la defensa de las clases menos favorecidas en la sociedad y en las estructuras económicas con lo que se rompe la explicación basada en la lucha de clases o en la del equilibrio de los factores de producción.

Esta corriente señala que no es concebible situar al Estado como sujeto de una relación patronal de trabajo, por no darse los supuestos sociales o laborales que para ello se requieren. En consecuencia se habla del derecho de la función pública y se concibe al servidor público más como funcionario, por ser quien lleva a cabo la función pública, que como servidor público o trabajador. E inclusive algunos tratadistas hablan de una rama especial del Derecho Administrativo, como Derecho Administrativo Laboral, que de alguna forma pudiera asimilarse al actual Derecho Laboral Burocrático.

- La que la considera como una relación de orden laboral con todas sus características; debido a que en nuestro país desde el surgimiento de los principios del Derecho del Trabajo a partir de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada en Querétaro, se desataron polémicas sobre la naturaleza que puedan tener la relación del servidor público con el Estado y si sobre en el texto original del artículo 123 de la Constitución se comprendía esta relación.

Una parte de los tratadistas aceptan que la Constitución de 1917, plasma la protección de los derechos de los trabajadores en general y por ende para quienes sirven al Estado y otro no, aunque actualmente el servidor público se encuentra revestido bajo la protección de seguridad social, principio de la justicia social.

- Estima que en nuestro país hay una tercera corriente de tipo mixto, al considerar la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos del Estado; esta corriente considera que explicar unilateralmente el vínculo entre el servidor público y el Estado, ya sea en el orden administrativo o netamente laboral, ha venido cayendo en desuso por la doctrina actual, así como por las interpretaciones de la Suprema Corte de la Nación, quienes han dado cabida a una interpretación mixta de esta relación jurídica.²

Es decir, ni todos los servidores públicos están vinculados al Estado en una relación laboral directa, ni todos tienen una relación netamente laboral. Toda vez

² Cfr. Ibidem. p. p. 29 y 30.

que para poder definir esta situación, se requiere atender a la naturaleza misma del servicio que se preste así como a su reglamentación legal y la jurisprudencia. Un ejemplo de ello es la jurisprudencia número1/96, a que hicimos referencia anteriormente.

En esa jurisprudencia, se estableció que las relaciones de laborales de los trabajadores de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, se rigen por el apartado “A” del artículo 123 Constitucional y no por el apartado “B” del precepto citado, decisión que trascendió en la organización de la Administración Pública, ya que en consecuencia también se desprendieron criterios, tales como los Organismos Descentralizados de carácter local o municipal deben estar regidos por el apartado “A” de la Constitución y en consecuencia de la Ley Federal del Trabajo.

Además, otras cuestiones de los servidores públicos que se han interpretado a través de la jurisprudencia, son lo referidos a:

- La actividad de los policías;
- Los ministerios públicos;
- En general los servidores públicos que tienen que ver con tareas de seguridad pública y de procuración de justicia;
- Las instituciones armadas; y
- Los servidores públicos del servicio exterior mexicano.

Toda vez que personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se rigen por sus propias leyes., se entienden ligados a sus propios gobiernos, mediante un vínculo netamente administrativo y no laboral. Así la jurisprudencia poco a poco van integrando los contenidos del derecho burocrático, a nivel federal, local y municipal.

Otro aspecto importante dentro del derecho laboral burocrático es Servicio Profesional de Carrera que se ha implementado a nivel Federal, aún cuando todavía es incipiente su aplicación, es importante por el derecho a la indemnización que tienen los trabajadores sometidos a la Ley Federal del Servio Profesional de Carrera, en caso de que sufran un despido injustificado.

Así dice el maestro Pedro Ojeda Paullada, que el Derecho Burocrático moderno adquiere por su valiosa tarea renovadora, la calidad de ser aquella disciplina que busca brindar al Trabajador del Estado las garantías legales que dignifique sus servicios, que le den seguridad, que le brinden perspectivas de superación personal y que promuevan un mejor nivel de vida para él y su familia.³

El trabajador al servicio del Estado debe tener siempre presente que por encima de los intereses personales o de grupo, prevalece el legítimo interés de la sociedad en su conjunto. La sociedad demanda cada día la mayor eficacia de la Administración Pública, y el trabajador, a su vez legítimamente aspira a que sus

³ Ibidem., p. p.52 y 53.

esfuerzos y su trabajo tengan el reconocimiento social. Termina diciéndonos el maestro Pedro Ojeda, “el justo equilibrio de estos principios, harán sin duda, la orientación que marque las futuras tendencias del Derecho Burocrático, en beneficio de los propios trabajadores y de la sociedad, considerando siempre los intereses públicos que corresponde cumplir al Estado.”⁴

4.2 Estabilidad en el empleo en los Trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal

Como recordamos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, que rige a los trabajadores de base de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, hace una clasificación de los trabajadores: los de base y de confianza, éstos últimos debido al grado de responsabilidad en sus funciones que desempeñan, situación que contrasta con el trato que tienen cuando son despedidos, muchas veces en forma injustificada.

El artículo 5º. de la Ley Burocrática Federal, menciona las categorías de confianza, excluyendo de ese régimen legal a los trabajadores de confianza, como consecuencia, los trabajadores de confianza al servicio del Estado son objeto como reiteramos de despidos sin causa justificada y sin pago de indemnización alguna, por lo cual es evidente la injusticia en la que se encuentran, rompiéndose

⁴ Ibidem., p 53.

con ello el principio de igualdad que marca nuestra Constitución, aunque con fundamento en la propia Carta Magna.

Como consecuencia, los trabajadores de confianza al servicio del Estado son objeto como reiteramos de despidos sin causa justificada y sin pago de indemnización alguna, por lo cual es evidente la injusticia en la que se encuentran, rompiéndose con ello el principio de igualdad de derechos para los propios trabajadores, agravándose éste problema cada sexenio por los despidos de un número importante de trabajadores de confianza.

Sin embargo, como recordamos, el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, establece en su fracción IX, que los trabajadores sólo pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fija la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por una indemnización, no refiriéndose exclusivamente a los trabajadores de base, aunque desafortunadamente se interpretó como si se refiriera sólo a los de base, dejando a los trabajadores de confianza en un claro estado de desconfianza, excluyéndolos de elegir entre una reinstalación o indemnización en caso de un despido o cese injustificado, otorgándoles protección solo en cuanto a su salario o los beneficios de seguridad social.

En ese tenor, nos menciona Rigel Bolaños: “los trabajadores de confianza al servicio del Estado sí tienen derechos laborales, su limitante es la estabilidad en

el empleo, sin embargo pueden hacer valer dichos derechos, en el momento procesal oportuno, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.”⁵

Ante esta exclusión solo gozan de la protección al salario, que no puede ser restringido ese derecho, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo, quinquenio, vacaciones, prima vacacional, horas extras, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, los seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

Por lo cual los trabajadores de confianza al servicio del Estado, regidos por el apartado “B” constitucional, aun cuando sean despedidos o cesados en forma injustificada, pueden acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a demandar la acción de reinstalación o bien de indemnización constitucional (aunque su reclamación sea improcedente), salvo aquellos trabajadores que en realidad no realizan funciones de confianza, ya que la categoría de un trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto, con independencia del nombramiento.

Son categorías de confianza las mencionadas por la ley, con funciones de confianza y aquellas que sean de dirección que como consecuencia del ejercicio

⁵ BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 48.

de sus atribuciones legales, de manera permanente y general les confieren representatividad e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando, incluidas en el catalogo general de puestos del Gobierno Federal, al que alude el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ese catalogo general de puestos del Gobierno Federal, intervendrá en su formulación, aplicación y actualización conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, lo que se hace improcedente que tenga validez jurídica un catálogo general de puestos elaborado unilateralmente.

Actualmente, solo algunos trabajadores de confianza, pueden reclamar una indemnización cuando son despedidos injustificadamente ellos son los sometidos al régimen del Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, y para los trabajadores de confianza que no se encuadran dentro de las categorías previstas por la citada ley, solo siguen teniendo derecho a la protección a su salario y a la seguridad social.

Retomando a los trabajadores de base, cuando no hayan adquirido el carácter de inamovible, por no haber cubierto el mínimo de 6 meses de servicios prestados que establece el artículo 6. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no los priva de los derechos que establecen los artículos 123, apartado B, fracción IX, constitucional y 46, primer párrafo, de la ley de la materia,

en el sentido de que independientemente de la antigüedad laboral, para que un trabajador al servicio del Estado sea cesado, debe mediar una causa justa.

4.3 Vías procesales para la defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

Los trabajadores al Servicio del Estado de base, o que no realicen funciones de confianza de las establecidas en la ley, tienen la acción de acudir a defender su derecho a la estabilidad en el empleo cuando consideran que son despedidos injustificadamente, es decir, tienen la acción de exigir del titular de la Institución o dependencia del patrón Estado, una determinada conducta de éste, la cual es, el cumplimiento del nombramiento y por ende su reinstalación, poniendo en movimiento todo el aparato de imposición coercitiva del Derecho, como dice el maestro Luís Recasens Siches.⁶

Es decir, es el derecho subjetivo de pretensión, ya que a través de la norma, una persona ocupa una relación jurídica, de tener a su disposición la facultad de exigir de otra el cumplimiento de un deber jurídico y mediante el aparato coercitivo del derecho, los trabajadores tienen el derecho subjetivo de ejercitar lo que les es debido, o como menciona el maestro Cipriano Gómez Lara,

⁶ Cfr. RECASENS SICHES, Luís, Tratado General de Filosofía del Derecho, decimoséptima edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 233.

es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido o lo que nos pertenece.⁷ Así cuando los trabajadores son despedidos, se encuentran facultados para presentar demandas judiciales ante las autoridades laborales, en virtud de la relación o nombramiento de trabajo.

El principio de un conflicto laboral es variable, obedece a lesiones jurídicas personales o de grupo si son varios los afectados respecto de un mismo hecho. Si la lesión afecta a un solo trabajador, el conflicto es estrictamente individual; si es consecuencia de un hecho y este hecho afecta a varios trabajadores, estos pueden presentar en conjunto una demanda o intentarla individualmente.

En general las reclamaciones más importantes para el trabajador al servicio del Estado son las siguientes:

- La estabilidad en el empleo;
- La remuneración (protección al salario);
- La derivada de riesgos de trabajo; y
- Las de seguridad social.

En ese tenor, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el competente para conocer de los conflictos laborales entre los trabajadores de base con el patrón Estado, éste es un tribunal colegiado, que funciona en pleno y

⁷ Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, novena edición, Ed. Oxford, México, 1999, p. 103.

en Salas, actualmente cuenta con cuatro Salas, cada Sala esta integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer arbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de Sala.

El pleno del Tribunal burocrático se integra con la totalidad de los magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, quien funge como Presidente del propio Tribunal.

Existe también una Procuraduría de La Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un Procurador y Procuradores Auxiliares para el asesoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores burocráticos, siempre que lo soliciten en cuestiones que se relacionen con la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado "B".

En el procedimiento ante el Tribunal burocrático, no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes y para resolver controversias, se reducirá a la presentación de la demanda que debe hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación de demanda deberá hacerse en igual forma, y en una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, se pronunciara resolución, salvo cuando a juicio

del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

En la práctica tenemos que en la primera audiencia la parte actora ratifica su demanda, sus pruebas y procede a objetar las pruebas del titular demandado, y la parte demandada también proceda a ratificar su contestación, su ofrecimiento de pruebas y si no lo ha hecho, tiene el derecho de objetar las pruebas del actor, después el secretario de audiencias procede a la admisión de pruebas y ordena su desahogo, que aunque formalmente es la audiencia de pruebas y alegatos, esta comúnmente se desenvuelve en varias audiencias por el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas de las partes

Para el ofrecimiento y desahogo de las pruebas de las partes se acude generalmente a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo supletoria de la Ley Burocrática Federal, así que podemos ofrecer las siguientes pruebas:

- La confesional de las partes, la cual es la declaración personal del actor y del patrón (del titular o de su representante), y de directores, gerentes o cualquier persona cuando los hechos que le dieron origen al conflicto les sean propios, y se les hayan atribuido en la demanda o contestación, o bien que por razones de sus funciones les deban ser conocidos.
- Las documentales, ya sean públicos o privados que acrediten cualquiera de los hechos o circunstancias relacionados con los hechos de la demanda o

contestación. Son documentos públicos los expedidos por funcionarios investidos de fe pública o por autoridades federales, estatales o municipales. Son privados todos los documentos que carecen de esta característica.

- La testimonial, de las personas a quienes consten los hechos relatados por el trabajador o del titular de la dependencia del patrón Estado, esto es, aquellos testigos que tengan conocimiento o guarden alguna relación respecto de los hechos de la demanda o contestación, pudiendo ser presentados en la audiencia respectiva por el trabajador, o mediante citación de la sala del tribunal, para que declaren conforme a las preguntas que les formulen, tanto el propio trabajador como el patrono o sus representantes o apoderados.

- La pericial, de requerirse la presencia de un experto o profesional en determinada materia, o sea, de una persona que deba formular un dictamen técnico, científico o propio de un arte específico, el trabajador puede presentarlo como perito en esa técnica, ciencia o arte, a efecto de que manifieste en relación con la demanda del trabajador lo que a sus conocimientos y práctica corresponda. Si el trabajador carece de los recursos económicos para pagar los servicios del profesionista, podrá solicitar a la Sala lo nombre sin costo alguno.

- La inspección, con esta prueba puede el trabajador ofrecerla cuando se encuentre impedido de exhibir documentos o instrumentos de cualquier índole, tanto por no encontrarse éstos en su poder o por estar imposibilitado. Por ejemplo,

cuando se trata de listas de raya, tarjetas de trabajo o de asistencia, estados contables, documentos oficiales en poder de los funcionarios o autoridades que los hubieren ordenado o conservado y respecto de los cuales debe darse fe de su existencia, a través del actuario designado por el tribunal.

- La Presuncional e Instrumental de Actuaciones, ya que toda presunción derivada de un juicio puede servir a la Sala del tribunal, para descubrir la verdad de las manifestaciones o probanzas de las partes, se dará a conocer con el objeto de que al dictarse el laudo, se tomen en consideración junto con otros elementos desconocidos de las actuaciones. En cuanto a la prueba instrumental de actuaciones, su valor probatorio se desprende del análisis completo que se haga de las constancias de autos en el juicio laboral

Concluido el desahogo de las pruebas aportadas y aceptadas por la Junta, se abre la etapa de alegatos para cerrarse la instrucción del juicio concluido esto, se pasa el expediente a dictamen y se formula el dictamen para discutir y/o dictar el laudo o resolución que corresponda.

El laudo constituye la resolución definitiva, mediante un estudio que hacen los representantes de la Sala de las actuaciones en un juicio laboral, puede votarse a favor por los tres representantes, en cuyo caso se aprobaría por unanimidad, pero puede votarse a favor por sólo dos de ellos y entonces la resolución es por mayoría, en contra del voto del representante que no esté de acuerdo con el criterio mayoritario. La notificación de laudo debe ser personal, a

menos que el actuario de la Junta no pueda hacerlo así por cualquier impedimento como cambio de domicilio de alguna de las partes.

En los puntos resolutivos del laudo pueden favorecer totalmente al actor o al demandado, o puede dividirse la resolución si del expediente se desprenden actuaciones que favorezcan parcialmente a las partes, y tienen expedito tanto el patrón Estado como el trabajador la posibilidad de impugnar el laudo a través del amparo dentro de los quince días hábiles siguientes al de la notificación del laudo.

El juicio de amparo puede ser promovido por una o por ambas partes, ya que el titular de la acción de amparo lo es precisamente la persona física o moral a la que agravia el acto de autoridad en sus diversas connotaciones.⁸ Si el laudo es parcialmente condenatorio el acto de ejecución del laudo puede suspenderse en tanto la autoridad del amparo, el Tribunal Colegiado de Circuito, dicte su sentencia, concediendo o negando al quejoso la Protección de la Justicia de la Unión.

Un laudo condenatorio firme (que ha causado estado), debe a través tribunal cumplirse, dictando la sala auto de ejecución y comisionando a un actuario para que asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la parte condenada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá a imponerle una multa de mil pesos.

⁸ Cfr. ESQUINCA MUÑOZ, César. El Juicio de Amparo Directo en Materia de Trabajo, segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 213.

Es importante que comentemos que dentro del procedimiento laboral burocrático, sólo existe el recurso de revisión previsto en el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que consisten en la revisión de acuerdos dictados en audiencias, a petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, por el pleno o salas respectivas.

4.1.3 OTRAS SITUACIONES.

- Como mencionamos anteriormente, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores se resuelven en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, constituyéndose para tramitar el procedimiento laboral una Comisión Substanciadora, encargada de substanciar los expediente y de emitir un dictamen, el que pasa al pleno de la Corte o del Consejo para su resolución.

La Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación se integra por un representante de la Suprema Corte de la Nación, un representante del Consejo de la judicatura Federal, un representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercer integrante designado por los anteriores, quien funge como presidente de la misma.

Así la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer de la demanda promovida contra resoluciones que determinen la suspensión o destitución del cargo de un secretario, actuario u oficial judicial, decretado por Jueces de Distrito y Magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.

Estas resoluciones pueden ser dictadas por Jueces de Distrito o por Magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, determinando el cese, destitución o suspensión de un secretario, actuario u oficial judicial de su jurisdicción, por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, que son de naturaleza materialmente laboral, por lo que la competencia para conocer de la demanda que se promueva en contra de esas resoluciones, recae como reiteramos en la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que establecen los artículos 152 al 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues de lo contrario, se dejaría en estado de indefensión a los empleados del Poder Judicial de la Federación, a quienes se les aplique alguna de las referidas sanciones, porque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no prevé algún medio de defensa para combatir la resolución que concluya con el cese, destitución o suspensión de su empleo, derivada de un procedimiento seguido por dichos funcionarios.

Los Jueces y Magistrados tienen la facultad de nombrar y remover al personal de su adscripción, por lo que al emitir una resolución que afecte los derechos laborales de los servidores públicos, lo hacen en su carácter de patrón y

contra esas determinaciones no procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual también excluye la posibilidad de la procedencia del amparo indirecto, por no ser un acto de autoridad el que se reclama.

- El patrón Estado tiene la facultad disciplinaria de sus empleados, su fundamento es que en el servicio público debe prestarse con excelencia, y su fin es asegurar y controlar la calidad y continuidad de su actividad que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos, quienes tienen la obligación de que se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, por lo que en la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Lo que impone a todo servidor público a acatar y observar las disposiciones legales que normen y sitúen su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, así cuando un empleado ha sido destituido y/o destituido para desempeñar cargo alguno en la administración pública, por orden de la contraloría interna (órgano de control interno), aquél puede impugnar esa determinación a través de la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispone el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que la resolución de

destitución generalmente es dictada en un procedimiento administrativo disciplinario, que por su origen y naturaleza, no es de índole laboral, sino administrativa

El tribunal competente para conocer y resolver este tipo de conflictos es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y sus sentencias firmes que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas. Por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público.

Es importante saber que tratándose de este tipo de sanciones (como la destitución), resulta improcedente contra estas resoluciones administrativas el juicio de amparo indirecto, por aplicación del principio de definitividad, ya que, debe agotarse previamente el juicio de nulidad.

- Tratándose de los trabajadores regidos por la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien es competente para conocer los conflictos individuales de carácter laboral, aplicándose la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. En caso de controversias de carácter

administrativo compete conocerlas y resolverlas el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y cuando son despedidos injustificadamente tienen derecho a demandar una indemnización, no a su reinstalación.

- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se rigen por sus propias leyes.

- El Banco Central (Banco de México) y las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano (del Servicio Público de Banca y Crédito y Patronato del Ahorro Nacional), se rigen por la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito.

Tenemos que los trabajadores de base regidos por esta ley tendrán permanencia en su trabajo, después de cumplir doce meses de servicios, y en 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 veinte días por cada año de servicios prestados. Los trabajadores de confianza no tendrán derecho a la reinstalación en su empleo (aunque si a una indemnización con el importe de tres meses de salario y veinte días por cada año de servicios prestados).

A las relaciones laborales materia de esta Ley le son aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En lo no previsto, se aplica 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 del derecho y la equidad.

4.4 Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito en relación con la materia

Sobre los trabajadores al Servicio del Estado regidos por el apartado “B” del 123 constitucional, tenemos las siguientes interpretaciones que han determinado los criterios sobre la materia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la

denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de 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.

Contradicción de tesis 137/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Séptimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 15 de octubre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Tesis de jurisprudencia 160/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil cuatro.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza”, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de

confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo, ya que, de considerarse exclusivamente la denominación de éste, se podría sujetar la voluntad soberana a lo determinado en el acto administrativo mediante el cual el patrón equiparado nombra a un servidor público, cuando es aquél quien debe someterse a la majestad de la Constitución General de la República y de las leyes emanadas de ésta.

Conflicto de trabajo 1/2003-C. Suscitado entre Elia Elizabeth Rivera Arriaga y la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Inmuebles y Mantenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1º. De abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. 9ª. Época, Pleno, S.J.F. Y SU Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, p. 7 tesis P. XXXII/2004.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LES OTORGA DERECHO DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, así como el derecho a sindicalizarse a que se refiere la fracción X, los cuales reserva para los trabajadores de base. SIN EMBARGO, TALES LIMITACIONES SON EXCEPCIONES, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede ser restringido, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, los seguros de

enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Novena época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Octubre de 2003, p. 64, tesis 2ª. Cuvi/2003, aislada.

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

Séptima Época, Quinta Parte, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 175-180 Quinta Parte, p. 68, jurisprudencia,

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA VIA DEL, ES LA IDONEA PARA RECLAMAR EL CESE DE LOS TRABAJADORES A QUE SE REFIERE LA FRACCION XIII DEL INCISO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. Si el juez Federal para sobreseer en el juicio de amparo se apoyó en consideraciones que, en su concepto determinan la improcedencia del juicio de amparo en contra del acto reclamado, consistente en el cese de un miembro de la Policía Federal de Caminos y Puertos, que constituye uno de los cuerpos de seguridad pública de los enunciados en la fracción XIII del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal sobreseimiento es incorrecto por las razones que se exponen: el a quo para estimar improcedente el juicio constitucional consideró lo siguiente: que ningún precepto de la Constitución Federal, de las leyes secundarias o disposiciones reglamentarias aplicables concede a los agentes de la Policía Federal de Caminos el derecho a no ser removidos de su cargo. Que como consecuencia de lo anterior la acción constitucional resulta improcedente cuando un agente de la corporación señalada acude a ella, ya que no existe afectación alguna a sus intereses jurídicos. Que la existencia de empleos que no generan derecho a la inamovilidad es admitida expresamente por nuestro Máximo tribunal, lo que se reconoce en la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis sustentadas por la Segunda y Cuarta Salas de ese alto Tribunal, identificada con las siglas y número J/P 9/90, publicada en el Tomo VI, Primera Parte, páginas 91 y 92 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte, con el rubro "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL

AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE". Que la terminación del vínculo que se entabla entre el Estado y las personas que laboran a su servicio, constituye un acto que no encuadra en ninguna de las hipótesis que en forma limitativa, estableció el legislador para la procedencia del juicio de amparo indirecto en el artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ya que al no ser posible jurídicamente hacer extensiva la procedencia de la acción constitucional en los casos no expresamente comprendidos en el precepto antes citado, debe sobreseerse con apoyo en el artículo 73, fracciones V y XVIII de la Ley de Amparo en relación, la última fracción, con el artículo 114 del propio ordenamiento legal. Para llegar a una solución contraria a la del juez Federal este Tribunal Colegiado de Circuito se funda en dos principios, que por provenir de la Constitución resultan verdaderos axiomas, el primero de ellos tiene su origen y apoyo en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se decreta que en nuestra República todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y que éstas no podrán restringirse ni suspenderse, en los casos y con las condiciones que ella misma establece, el segundo lo constituye la supremacía constitucional que consagra el artículo 133 de la propia Carta Magna, supremacía que obliga a toda institución o dependencia, y a todo individuo, cualquiera que sea su jerarquía pública, o privada, a someterse a las disposiciones del orden jurídico que tiene su origen precisamente en la Constitución, razón por la que ninguna ley, tratado, reglamento, decreto, circular u orden pueden vulnerar las garantías y postulados de la Ley Suprema, como tampoco ningún individuo puede obrar al margen de ella. Ambos principios constitucionales se complementan ya que si el artículo 1º

otorga las garantías a todo individuo dentro del territorio nacional, el segundo de ellos, al autoproclamar como la ley de leyes a la Constitución, determina que nada ni nadie puede violar los derechos individuales que reconoce, salvo en los casos de excepción que en ella se establecen. Al efecto, el artículo 123 constitucional en su párrafo primero enuncia una premisa de aplicación general para los apartados A y B del propio artículo, en ese párrafo se dispone: "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". En el segundo párrafo se pone de manifiesto la supremacía constitucional, al indicar: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuáles regirán: I... XII. b) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores". En la fracción IX de este apartado se asienta: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley": Lo antes transcrito lleva a la consideración de que todos los que prestan una actividad subordinada a las órdenes de un patrón, sea éste particular o miembro de una institución o dependencia del Estado, son sujetos de las garantías individuales y sociales que reconoce la Constitución Federal, entre otras, la del derecho al trabajo y su permanencia en él, en tanto no den causas justificadas para ser despedidos o cesados; por tanto, la aseveración del juez Federal en el sentido de que ningún precepto de la Constitución, de las leyes secundarias o reglamentos concede a los agentes de seguridad el derecho a no ser removidos de su cargo, es equívoca; de admitir su genérica afirmación habría que concluir que los trabajadores de base, por ser inamovibles tienen derecho a no ser removidos de su cargo, no obstante una conducta inadecuada, conclusión

errónea pues todo trabajador, cualquiera que sea la naturaleza jurídica bajo la cuál desempeñe su actividad, es sujeto de separación de trabajo, cuando da causa legal para ello; por lo mismo, debe afirmarse que el concepto de inamovilidad tiene un efecto jurídico relacionado, no con el derecho a no ser removido, sino a no ser reinstalado en su cargo o empleo como lo ha reconocido nuestro Tribunal Supremo en diversas ejecutorias. La seguridad en el trabajo de cualquier trabajador lleva imbita las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, para no ser cesado sin ser previamente oído y vencido a través del debido proceso que en general regulan las leyes que les son aplicables, así como para que el acto que lo contenga deba ser por escrito, emitido por autoridad competente y que esté fundado y motivado en el caso de los trabajadores comprendidos en la fracción XIII analizada. Sostener el criterio del juez equivale a negar no la falta de interés jurídico de quienes están en los supuestos de esa fracción del apartado B del artículo 123 constitucional, sino negar que gocen de las garantías individuales establecidas por nuestra Carta Magna. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 86, Febrero de 1995. Página: 19 Tesis: I.4o.A. J/28Jurisprudencia.

AMPARO PROCEDENTE. BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA, AL SERVICIO DEL ESTADO. De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8o., los empleados de confianza quedan

excluidos del régimen de esta Ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Parte : Tomo VI, Parte HO.

Tesis: 1100, Página: 761

CONCLUSIONES

Primera. Actualmente el Derecho de Trabajo constituye una disciplina jurídica que regula las relaciones laborales de los trabajadores de la iniciativa privada, tanto como de los trabajadores con el patrón Estado, porque formalmente los derechos y obligaciones de los burócratas con el Estado y viceversa, se encuentran plasmados en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, independientemente de los matices de cuestiones administrativas del Estado en sus tres ámbitos federal, estatal y municipal con sus servidores públicos, y dentro de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra la estabilidad en el empleo.

Segundo. El Derecho Burocrático o Derecho Laboral Burocrático construye una especie del derecho del trabajo, cuya naturaleza es social, debido a que tiende a equilibrar el disfrute de las garantías sociales de los servidores públicos con el ejercicio y cumplimiento de las tareas y compromisos que le corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.

Tercero. Las teorías o corrientes que buscan explicar la naturaleza de la relación de los trabajadores al servicio del Estado con el propio Estado, son importantes a manera de ilustrarnos, aunque lo imperante de fondo, es como la ley tutela y encuadra legalmente la relación entre los trabajadores con el patrón Estado y la naturaleza de los propios actos a regular, pudiendo ser netamente

laboral cuando se trata de cuestiones y prestaciones derivadas de la relación de trabajo, y administrativa, solo cuando se incurra en alguna responsabilidad de carácter administrativo.

Cuarto. El derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, forma parte de la justicia social de los trabajadores que en principio y a través del tiempo se ha buscado y logrado, con sus limitaciones actuales, debido a la importancia que tiene el desarrollo del servicio público, pero que no es justificante para que se vulnere la dignidad personal de los trabajadores de confianza que llegan a ser despedidos, sin justificación alguna.

Quinto A efecto de garantizar una igualdad de derechos entre los trabajadores de confianza regidos por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, con los del apartado "A", tenemos que recordar que se establece que para los trabajadores que menciona la ley, entre ellos los de confianza regidos por éste último apartado, el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Con lo que se refiere a que los trabajadores de confianza, no tendrán derecho a la reinstalación en su puesto si el patrón no la admite, pero sí a una indemnización, por lo cual, los trabajadores de confianza al servicio del Estado debieran tener también derecho a una indemnización.

Sexto. Proponemos se reforme la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 Constitucional para que quede como sigue: “La Ley determinará los cargos que serán de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario, de los beneficios de la seguridad social. y los que sin causa justificada fuesen separados de su empleo, tendrán derecho al pago de una indemnización correspondiente.”

Séptimo. Proponemos se reforme el artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de que se incluyan a los trabajadores de confianza y quede de la siguiente manera: “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base y de confianza a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.”

Por lo cual haría necesario también reformar el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que quede de la siguiente forma: “Quedan excluidos del régimen de esta Ley los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimiento penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil”. Por lo cual excluimos de éste artículo, a los trabajadores de confianza y los trabajadores sujetos al pago de honorarios ya que

es un pleonasma mencionar “aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

Octavo. Consideramos que el hecho de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, gozaran de una indemnización y estuvieran sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, haría necesario que cuando un trabajador de confianza, con o sin funciones en estricto derecho de confianza, dieran motivo para su cese, por haber incurrido en una causa legal para ello, la dependencia correspondiente tendría que solicitar ese cese al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en términos del artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que actualmente se despiden a los trabajadores de confianza sin más trámite, dejándolos el patrón Estado, en un estado de incertidumbre jurídica, por el argumento de que más que trabajadores de confianza son trabajadores de desconfianza por las funciones públicas que realiza del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático, Lecciones para el Patrón-Estado, los Trabajadores de Base y de Confianza a su Servicio y, sus Prestadores de Servicios Personales y Profesionales. Ed. Porrúa, México, 2003.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Tercera edición, Ed. Pac, México, 1988.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Séptima edición. Ed. Porrúa, México, 1999.

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

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Ed. Trillas, México, 2001.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Elementos de Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición, Ed. Esfinge, México, 1999.

COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Ed. CEDIPC, México, 2002.

DÁVALOS MORALES, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Tercera edición, México, 1998.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, Decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2001.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Vigésima edición, Ed. Porrúa, México, 2005.

ESQUINCA MUÑOA, César. El Juicio de Amparo Directo en Materia de Trabajo. Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2000.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1994.

GARRIDO RAMÓN, Alena. Derecho Individual del Trabajo. Ed. Oxford University Press, México, 1999.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Novena Edición, Ed. Oxford University Press, México, 1999.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Segunda edición, editorial Porrúa, México, 2003.

KAYE, Dionisio J. Relaciones Individuales y Colectivas del Trabajo. Tercera edición, Ed. Themis, México, 2002.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Octava edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Ed. Harla, México, 1999.

MELÉNDEZ GEORGE, León M. La Unificación del Sistema de Justicia Laboral. Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 2000.

OJEDA PAULLADA, Pedro. Tendencias actuales del Derecho Burocrático. Alcances, Evolución, Conceptos y Perspectivas. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología. México 1999, p. 25.

RECASENS SICHES, Luís. Tratado General de Filosofía del Derecho. Decimoséptima edición, Ed. Porrúa, México, 2003.

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

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vigésimo quinta edición, Ed. Porrúa, México, 2004.

SERRANO ROBLES, Arturo. Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Edición, Ed. Themis, México, 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Justiciable Materia Laboral. Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Las Garantías de Libertad. Colección Garantías Individuales, Poder Judicial de la Federación, México, 2004

TENA SUCK, Rafael. El Juicio de Amparo en Materia Laboral. Ed. Oxford University Press, México, 2002.

LEGISLACIÓN

CD Legislación Laboral y de Seguridad Social, y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por Miguel Carbonell. 149ª edición, Ed. Porrúa, México, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto original y texto vigente), Ed. de Petróleos Mexicanos, México, 1997.

Ley Federal del Trabajo Comentarios y Jurisprudencia, por Juan B. Climent Beltrán, vigésima tercera edición, Ed. Esfinge, México, 2002

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, 1ª. edición, Ed. Porrúa, 2001. p. 1172.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo II, Vigésima Segunda edición, España, 2001,

OTRAS FUENTES

Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional. P.P. 2 y 3, 3 de mayo de 2006.