



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**LA ESTABILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA
EN LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
EVARISTO IVÁN ÁNGELES ZERMEÑO
JOSÉ RAFAEL PIÑA EGUIALIZ**

ASESOR: LIC. MARTHA ORTIZ RAMÍREZ

AGOSTO 2007





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres.

Por inculcarme valores irrenunciables, y por haberme apoyado siempre en todo momento, tanto moral como económicamente.

A mi esposa e hija.

Por que en mi vida existen dos grandes mujeres que me alientan para seguir adelante y superarme día con día.

A mis hermanos.

Por creer en mí, y brindarme su apoyo en todo momento, y por todo el amor de hermanos que me ofrecen.

A mi tía Teresa.

Por el cariño que me brinda, por alentarme siempre, por ser una pieza importante en la consecución de este objetivo, por todas esas noches de arduo trabajo que pasó junto a mí o sola.

A Piña, Maison, Juan Carlos, Cabro, Mine, etc.

Y a todos los que de alguna forma contribuyen en la

consecución de este objetivo, y sobre todo por ser mis amigos.

A la U.N.A.M. y a la F.E.S. Aragón.

Por permitirme formar parte de esta comunidad dentro de una gran institución que no solo forma profesionistas, sino profesionales, y por haberme cobijado durante cinco años.

A la Lic. Martha Rodríguez Ortiz.

Por guiarnos por el camino correcto para la realización de esta tesis y compartir sus conocimientos y experiencias con nosotros.

A la Dirección de Asuntos laborales de la S.F.P.

Porque me brindaron mis primeros conocimientos prácticos de la carrera de Derecho y darme su confianza en todo momento.

Evaristo Ivan.

A MI MADRE
POR TODO EL CARÍÑO Y COMPENSIÓN INCONDICIONAL, POR TODO EL
APOYO A LO LARGO DE MI VIDA Y POR CREER EN MI.

A MIS HERMANOS
POR CREER EN MI Y POR SU APOYO DE TODA LA VIDA.

A LA UNAM
POR PERMITIRME FORMAR PARTE DE SU GRAN COMUNIDAD Y DARMEN
LA OPORTUNIDAD DE REALIZARME COMO SER HUMANO Y
PROFESIONISTA.

A LA FES ARAGÓN Y SUS PROFESORES
POR SER EL MEDIO POR EL CUAL HOY VEO REALIZADA UNA DE MIS
METAS.

A LA MAESTRA MARTHA RODRIGUEZ
POR ORIENTARNOS Y ASESORARNOS DE LA MEJOR MANERA PARA LA
CONCLUSIÓN DEL PRESENTE TRABAJO, “ÚLTIMO DE NUESTRA VIDA
COMO ESTUDIANTES Y PRIMERO COMO PROFESIONISTAS”.

A AMÉRICA, ANA, CLAUDIA, ELSA, JOSÉ LUIS Y GERMÁN
QUE SIEMPRE ME HAN APOYADO EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS,
DÁNDOME SU CARÍÑO E IMPULSÁNDOME PARA ALCANZAR MIS
METAS.

A EVARISTO, CARLOS, RODRIGO Y CLAUDIA
POR APOYARME E IMPULSARME CON SUS AMISTAD PARA CONSEGUIR
UNA DE LAS MUCHAS METAS QUE TENDRÉ EN ESTA VIDA, PERO SOBRE
TODO POR SER MIS VERDADEROS AMIGOS.

A HUGO CALLES, MANUEL LÓPEZ E IGNACIO GARCÍA-SANCHO
POR DARMEN LA OPORTUNIDAD DE CUMPLIR UNO DE MIS OBJETIVOS Y
BRINDARME SU AMISTAD Y APOYO.

A TODOS LOS QUE HAN FORMADO PARTE DE MI VIDA UNIVERSITARIA
XOCHITL, MAURICIO, HUGO D, MIGUEL R, VICTOR P, HUGO T, MINE,
MARI, EDGAR, ALBERTO, CLAUDIA ITZEL Y DEMÁS POR SER MIS
AMIGOS.

RAFAEL PIÑA E.

**LA ESTABILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL**

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1.

CONCEPTOS Y GENERALIDADES DEL DERECHO DEL TRABAJO.	7
1.1 Constitución.	7
1.2 Ley.	9
1.3 Reglamento.	11
1.4 Servicio.	13
1.4.1 Administración Pública	14
1.4.2 La Burocracia	14
1.4.3 La Función Pública	15
1.4.4 Servicio Público	15
1.5 Servicio de Carrera.	16
1.6 Profesional.	17
1.7 Administración.	21
1.8 Administración Pública.	21
1.9 Derecho Burocrático.	25
1.10 Patrón – Estado.	25
1.11 Nombramiento.	30
1.12 Trabajador al Servicio del Estado.	30
1.13 Trabajador de Confianza.	32
1.14 Trabajador de Base.	35
1.15 Trabajador Eventual.	39
1.16 Estabilidad en el Empleo.	39
1.17 Rescisión, Terminación y Cese.	43

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA EN MÉXICO.	53
2.1 Declaración de los Derechos Sociales de 1917.	53
2.2 Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.	59

2.3 Creación del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. _____	62
2.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado _____	67
2.5 Ley Federal del Trabajo de 1970. _____	69
2.6 El trabajo de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. _____	74
2.7 La Creación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. _____	78

CAPÍTULO 3.

MARCO JURÍDICO COMPARADO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA. _____ 80

3.1 Naturaleza Jurídica de la Relación Estado-Employado. _____	80
3.2 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza _____	84
3.3 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Constitución _____	86
3.4 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática _____	87
3.5 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley Federal del Trabajo _____	92
3.6 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. _____	94

CAPÍTULO 4.

DIFERENCIAS DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CON LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY BUROCRÁTICA. _____ 102

4.1.- Exposición de motivos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. _____	102
4.2.- Análisis jurídico de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. _____	109
4.3.- La Inconstitucionalidad del Artículo 10º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. _____	123

CONCLUSIONES	138
PROPUESTA	141
FUENTES CONSULTADAS	143

INTRODUCCIÓN.

La historia del Derecho del Trabajo, puede ser explicada como, la evolución de los intentos del legislador por tratar de aprehender, por medio de normas Jurídicas la realidad dinámica y cambiante misma que muchas veces los supera.

El Derecho del Trabajo es un ejemplo de cómo una determinada rama del Derecho intenta incluir cada vez más situaciones y personas en su campo de aplicación, tratando de adaptarse a los muy variados factores.

Tomando como base que, el Derecho del Trabajo es un Derecho Social, protector de los trabajadores se justifica que el legislador busque proteger a cada vez más de ellos. Sin embargo si bien es cierto que esta protección hacia los trabajadores por parte del legislador ha guiado el desarrollo y evolución del Derecho del Trabajo en este tiempo, también es cierto que se trata de un crecimiento que no siempre ha sido sano y que no está exento de problemas.

El desarrollo del Derecho del Trabajo ha exigido la adaptación de las normas a las necesidades de la economía y de la política de cada momento, y su adaptación a situaciones en particular, como las relaciones laborales en donde el empleador es el Estado.

Así surge el Derecho Burocrático que parte del artículo 123 de nuestra Carta Magna el cual no estaba contemplado en la Constitución de 1917, porque no consideraba a los trabajadores del Estado como sujetos de normas especiales, sino hasta 1960 año en que se crea el apartado "B" del citado artículo, siendo esta una de las evoluciones antes mencionadas.

Con la creación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, se hace una distinción entre los trabajadores comunes y los trabajadores

empleados por el Estado, con ello se han creado diversos ordenamientos encaminados a regular la situación laboral entre el Estado y sus empleados con el único fin de dar protección al trabajador, lamentablemente se han creado algunas normas que ocasionan conflicto entre estas y la Constitución como es el caso del presente trabajo, no obstante que la Carta Magna en su artículo 133 nos dice que:

ARTÍCULO 133. ESTA CONSTITUCIÓN, LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE EMANEN DE ELLA Y TODOS LOS TRATADOS QUE ESTÉN DE ACUERDO CON LA MISMA, CELEBRADOS Y QUE SE CELEBREN POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON APROBACIÓN DEL SENADO, SERÁN LA LEY SUPREMA DE TODA LA UNIÓN. LOS JUECES DE CADA ESTADO SE ARREGLARAN A DICHA CONSTITUCIÓN, LEYES Y TRATADOS, A PESAR DE LAS DISPOSICIONES EN CONTRARIO QUE PUEDA HABER EN LAS CONSTITUCIONES O LEYES DE LOS ESTADOS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE ENERO DE 1934)

Para lograr la finalidad del presente trabajo, utilizaremos los conocimientos adquiridos durante la carrera, apoyándonos en los métodos lógico deductivo e histórico, tomando como base lo que se encuentra establecido en nuestra Carta Magna.

Bajo este método comenzaremos hablando de lo general a lo particular, por lo que en el capítulo 1 analizaremos los conceptos y generalidades más relevantes para la comprensión de el mismo.

En el Capítulo 2, abordaremos los antecedentes históricos de las Leyes que han sido creadas con el fin de regular la situación de los trabajadores que son empleados por el Estado.

En el capítulo 3, abordaremos el tema de la naturaleza jurídica de los trabajadores de confianza en los distintos ordenamientos jurídicos anteriores y vigentes, dándose con ello la evolución normativa de acuerdo a las necesidades sociales, políticas y culturales del país.

Pero sobre todo justificaremos nuestra postura al afirmar y comprobar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 1.

CONCEPTOS Y GENERALIDADES DEL DERECHO DEL TRABAJO.

Para comprender y explicar el tema que nos ocupa dentro de la presente tesis es necesario introducir una breve definición conceptual así como algunos puntos y generalidades importantes de las figuras jurídicas que mencionaremos a lo largo del desarrollo del presente trabajo, con la finalidad de llevar al lector de una manera sencilla y clara a la comprensión del tema que nos ocupa.

1.1 Constitución.

- “Acción y efecto de constituir. Esencia, calidad, manera de ser de una cosa. Forma o sistema de gobierno. Ordenanza con que se gobierna una corporación. Compleción, naturaleza. Ley fundamental de un Estado”.¹
- “La constitución es la esencia y cualidades de una cosa”.²
- Para Carl Schmitt la palabra constitución reconoce una diversidad de sentidos, pero en una acepción general de la palabra, todo, cualquier hombre y cualquier objeto, cualquier establecimiento y cualquier asociación, se encuentra de alguna manera en una constitución, y todo lo imaginable puede tener una constitución.³
- Según Aristóteles la Constitución es el ser del Estado. Para este autor la Constitución política es la organización, el orden

¹ Vid, *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, México D.F .,Porrúa 2000, p. 201

² Vid, GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón, *Nuevo Larousse Básico*, 5ª Edición actualizada, México, Librairie Larousse S.A., 1989, p., 330.

³ Vid, BURGOA ORIHÜELA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo quinta edición, Porrúa S.A.de C.V, México, 1973, p., 318.

establecido entre los habitantes de la ciudad. "Es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo; ...La Constitución misma es el gobierno".⁴

- “Deriva Del latín *constitutio-onis*, y es la forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado: Ley fundamental de la organización de un Estado”. Sieyes, el clásico doctrinario francés del siglo XVIII, declara que "la constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca".⁵
- Bryce considera que la Constitución es "El complejo total de Leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida".

A nuestro parecer la definición más completa que abarca todos los elementos que se encuentran inmersos dentro de la constitución, es la que da el doctrinario Duguit, el cual considera a la Constitución como la Ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad como a los derechos del hombre y del pueblo de un Estado. En este sentido podemos concluir con una regla fundamental del derecho que dice: “contra la Constitución nada, y sobre la Constitución nadie”

⁴ Vid, ARISTÓTELES, *La Política*, 2ª Edición, Josmar S.A., Madrid, 1970, p. 78

⁵ Vid, *Diccionario Jurídico 2000* Desarrollo Jurídico Copyright 2000 DJ2K - 634

1.2 Ley.

Atendiendo a su etimología este vocablo deriva de la voz latina *lex*, la cual, a su vez, según la opinión más generalizada tiene su origen en la palabra *legere* por referencia al precepto o regla que se lee.⁶

- De acuerdo con el diccionario de la lengua española la Ley tienen diferentes acepciones ya que “es la regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de las causas de la primera o de sus propias cualidades y condiciones. O bien es un precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados (Religión, Lealtad, Fidelidad, Amor). Cantidad de oro o plata fina en las ligas de barras, alhajas o monedas de oro y plata. Cantidad de metal contenida en una mina. Estado o condición establecida para un acto particular”.⁷
- Denominase Ley a la expresión conceptual de las relaciones establecidas entre dos o más fenómenos. Esta expresión puede referirse a una relación objetiva establecida sólo por el conocimiento como ocurre en el caso de la Ley causal o Ley natural, que es un juicio mediante el cual se enuncia, de modo constante y general, el enlace existente entre dos o más fenómenos naturales. Pero también dicha expresión puede referirse a una relación reguladora de los actos del hombre establecida no ya por el conocimiento sino por la voluntad, como en el caso de la Ley normativa, que es una estructura lógica, mediante la cual se prescribe determinado modo de obrar o de pensar.

⁶ Vid, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Omeba Ancalo S.A. 1975, tomo LEGA-MAND, pp. 315-320.

⁷ Vid, *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, Op.Cit. p 438

- Con un significado específicamente religioso, se llama Ley divina al precepto o conjunto de preceptos revelados por Dios al Hombre.
- En su acepción moral, Ley es, en cambio, la norma que establece, frente a cierta circunstancia, determinado comportamiento ético.
- Y desde el punto de vista jurídico se habla de Ley en un doble sentido: uno, amplio, para designar a toda norma jurídica instituida en determinado tiempo y lugar; y uno estricto, para denominar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestad legislativa.⁸

Se ha dicho que el vocablo Ley tiene, en Derecho, dos sentidos: uno amplio, que hace referencia a toda norma jurídica elaborada por ciertos procedimientos estatuidos por una comunidad; y otro restringido, que significa sólo la norma instituida por órganos con potestad legislativa.

En el sentido amplio, la palabra Ley designa a toda norma jurídica establecida en forma deliberada y consciente. Comprende, en consecuencia, no sólo la Ley en sentido estricto, sino también las normas constitucionales, las emanadas del poder administrador, las ordenanzas y disposiciones municipales, las normas jurisprudenciales e incluso las sentencias aisladas. En una palabra: Ley significa con esta extensión todo lo que es Derecho escrito, por oposición a Derecho consuetudinario.

En el sentido estricto, el vocablo designa sólo a aquella norma elaborada a través de la función legislativa. Implica, por tanto, un concepto contingente, toda vez que es menester remitirse al contenido de cada Derecho interno para establecer cuál es el órgano estatal que tiene potestad legislativa.

⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Op. Cit. pp 315-320.

La moderna teoría general del Derecho considera a la Ley desde un doble punto de vista: formal y material.

- “Ley en sentido formal es la norma emanada del Poder Legislativo que ha sido dictada según procedimientos específicamente establecidos para ello. Esta caracterización no toma en cuenta si el contenido de la norma es o no general.

- Ley en sentido material es, en cambio, toda norma jurídica instituida cuyo contenido se refiere y regula una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo”.

Conforme a esta distinción, una Ley puede serlo: a) en sentido formal y material cuando emana de un órgano legislativo y tiene contenido general, (ejemplo: el Código Civil); b) sólo en sentido formal cuando ha sido dictada por el Poder Legislativo, pero su contenido se refiere a un solo caso concreto (ejemplo: una Ley que concede una pensión); y c) sólo en sentido material cuando, teniendo un contenido general, esto es, refiriéndose a una multiplicidad de casos, no ha sido sin embargo dictada por un órgano legislativo (ejemplo: un decreto reglamentario, un edicto policial, una ordenanza municipal, etcétera).⁹

1.3 Reglamento.

- “Es la disposición o conjunto de disposiciones orgánicas emanadas del Poder Público Administrativo, para hacer efectivo el cumplimiento de las Leyes. Normas fijadas por las corporaciones asociaciones y sociedades, dentro de las Leyes generales, para ordenar su buen gobierno, administración y ordenamiento”.¹⁰

⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Op. Cit. p. 320

¹⁰ Vid, GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, 2ª Edición ampliada III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, t. P-Z, pp. 274-277.

- “Deriva del latín *regulare*. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una Ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley”.¹¹

Desde el punto de vista cuantitativo, el reglamento es la fuente más importante del derecho administrativo. Implica una manifestación de voluntad de órganos administrativos, creadora de *status* generales, impersonales y objetivos. No existen reglamentos para regir un caso concreto; solamente la Ley formal puede dictar disposiciones para un caso particular.

Si bien el reglamento en *stricto sensu* proviene comúnmente del Poder Ejecutivo, en los ordenamientos jurídicos en general, y en el nuestro en particular, se admite que el reglamento provenga de otros órganos, verbigracia, del legislativo o del judicial.

Jurídicamente, el reglamento goza de las prerrogativas de la Ley; de ahí, que por ejemplo, dentro de un juicio, la existencia del reglamento no esté sujeta a prueba. En los tribunales, los reglamentos tienen en principio, la misma fuerza y valor que las Leyes, debiendo ser aplicados e interpretados por los jueces de la misma manera que éstas. Pero, a igual que la Ley, la obligatoriedad del reglamento depende de que las etapas de su formación se hayan cumplido satisfactoriamente: promulgación y publicación; las respectivas reglas aplicables a la Ley, lo son igualmente al reglamento. Así, los reglamentos —nombre que también reciben los decretos de carácter general— lo mismo que las Leyes, no pueden entrar en vigencia antes de su publicación, pero la exigencia de

¹¹ Vid, *Diccionario Jurídico 2000* Desarrollo Jurídico Copyright 2000 DJ2K - 2205

publicación de los decretos del poder ejecutivo sólo atañe a los que tienen contenido normativo general.¹²

El reglamento típico no es acto legislativo: es acto administrativo, lo que resulta tanto más exacto tratándose de los reglamentos de ejecución y autónomo, cuyo carácter administrativo no sólo resulta de su forma sino también de su substancia o contenido. Pero la doctrina no es uniforme en lo que a esto respecta: mientras un sector sostiene que el reglamento es acto administrativo, otro sector lo niega.¹³

1.4 Servicio.

- “Es la acción y efecto de servir. Estado de criado o sirviente. Rendimiento y culto que se debe a Dios. Merito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Obsequio que se hace en beneficio del igual o amigo. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Lavativa. Cubierto que se pone a cada comensal. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad. Acto, misión o cometido que cumple un individuo o cuerpo militar”.¹⁴
- Dentro del Derecho el servicio “es la actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad”.¹⁵

¹² GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Op. Cit., p.277.

¹³ *Diccionario Jurídico*, Op Cit. p. 275

¹⁴ *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, OP. Cit. p 698

¹⁵ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, décimo cuarta edición, Porrúa, S.A., México, 1990, p.106.

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores ha recibido diversas acepciones.

Cuando nos referimos a la exteriorización de las actividades del Estado para la consecución de los fines que se proponen, lo hacemos erróneamente bajo la denominación genérica de:

- a) Administración Pública;
- b) Burocracia;
- c) Función Pública, y
- d) Servicio Público, omitiendo emplearlos correcta y adecuadamente.

1.4.1 Administración Pública

- Es la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador (hacer a través de los demás).

1.4.2 La Burocracia

- Proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder. Forma parte de la administración pública. Es un ejército de particulares que realiza actividades del Estado.

1.4.3 La Función Pública

- Según Villegas Basavilbaso con apoyo en Bielsa, dice que la Función Pública es un concepto institucional (abstracto y general) y el Servicio Público actualiza y materializa la función.

Dentro de la Función Pública se encuentra la función administrativa.

1.4.4 Servicio Público

- Es la empresa dirigida por la administración destinada a satisfacer intereses colectivos.

Tomando en cuenta el análisis realizado de los términos, consideramos que son polémicos y controvertidos.

a) La expresión Administración Pública, la doctrina con frecuencia la usa para designar actividades del Estado; entendiéndose por tales todas las acciones estatales con independencia del poder u órgano del Estado que las realice¹⁶.

b) El Servicio Público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

Los servicios públicos que puede realizar el Estado son diferentes y múltiples, cada servicio específico recibirá el nombre de Función Pública.

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Op. Cit, pp.106-110.

c) Con respecto a la Función Pública y desde el punto de vista del Derecho Administrativo entendemos el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado; Andrés Serra Rojas lo define como “el régimen jurídico aplicable al personal administrativo”.¹⁷

Ambas conceptualizaciones son ciertas, pero no avocadas específicamente a la relación laboral entre el Estado y sus servidores; no se refieren al concepto técnico de la palabra.

d) Y en último orden de la jerarquía situamos el término Burocracia, que se refiere a las actividades desempeñadas por empleados de niveles inferiores agentes que prestan servicios con carácter permanente, exclusivo, mediante remuneración y que se encuentran jerárquicamente dirigidos por funcionarios.¹⁸

Podemos decir que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores puede recibir todas esas denominaciones dependiendo del nivel laboral en que se den.

1.5 Servicio de Carrera.

Servicio de carrera es aquél que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación.

¹⁷ Vid. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Décimo octava edición, Porrúa, S. A., México, 1997, t. I, p. 365.

¹⁸ El funcionario es el agente de la Administración Pública que tiene representación del órgano, al frente del cual se encuentra con facultades de expresión de voluntad y de *imperium*, es decir, con el ejercicio de la potestad pública.

El servicio de carrera también ha sido llamado:

- a) Servicio Civil de Carrera;
- b) Servicio Profesional de Carrera;
- c) Servicio Civil y,
- d) Carrera Administrativa, entre otros.¹⁹

1.6 Profesional.

- “Es el adjetivo perteneciente a la profesión o magisterio de ciencias y artes. Dícese de la enfermedad originada por riesgos inherentes a la profesión u ocupación del individuo. Persona que hace hábito o profesión de alguna cosa”.²⁰

El vocablo profesional está muy ligado al término de servicio que analizamos en el punto anterior, toda vez que en la doctrina moderna en que se sustenta el derecho del trabajo, el servicio profesional es la actividad de la persona que, ostentando un título académico o técnico que lo faculta para el ejercicio de una ciencia o un arte en forma libre, la ejecuta en beneficio de un patrono, bajo su dirección, subordinación y dependencia económica, sujeto a un contrato individual de trabajo. En función de estos elementos, el intelectual, el llamado profesionista liberal, el técnico, el alto empleado, inclusive el artista que por exigencias personales establezca una relación jurídica cuya finalidad sea el desempeño de un servicio subordinado, al quedar sujeto a las instrucciones u órdenes de un tercero y por tanto impedido del libre ejercicio de la profesión que

¹⁹ Vid, ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano: Régimen Jurídico Laboral de los trabajadores al Servicio del Estado*, segunda Edición actualizada, Porrúa S.A., México, 1999. pp., 546-548.

²⁰ Ibidem. p. 606.

ostente, tal relación jurídica debe estimarse laboral y los servicios profesionales que preste asimilados a los de cualquier trabajador.

La legislación del trabajo ha otorgado esta característica a los servicios profesionales cuando, como acontece en el medio laboral mexicano, al trabajador se le define como toda persona física que presta a otra (física o moral) un trabajo personal subordinado, siempre que la actividad humana que desarrolle, intelectual o material, sea en beneficio de aquella, independientemente del grado de preparación que posea quien lo ejecute (artículo 8º Ley Federal del Trabajo).

Sin embargo en la actualidad, es tan amplio el campo de las profesiones, que resulta necesario establecer la frontera en que unas u otras se desenvuelven a efecto de precisar las que se encuentran reglamentadas en ramas jurídicas diferentes al derecho del trabajo.

El conocimiento popular ha considerado que la actividad profesional de un abogado, de un médico, de un ingeniero, de un arquitecto o de cualquier persona que pone su actividad intelectual al servicio de otra, no es propiamente un trabajador sino un mandatario que presta servicios a virtud de un acto jurídico en el que existen derechos y obligaciones mutuos que deben ser cumplidos por quien contrata el servicio y por quien lo lleva a cabo.

Es indudable que el profesionista que ejerce con plena autonomía; el que en un despacho, consultorio, laboratorio u oficina particular ofrece al público sus servicios; el que realiza contratos sujetos en sus caracteres jurídicos al ordenamiento civil; el que no se encuentra sujeto a dirección o subordinación porque ejecuta cualquier trabajo conforme a su criterio, bajo propias normas de conducta y de acuerdo a planteamientos propios; en fin quien efectúa su labor como se ha expresado en el lenguaje común de los peritos “bajo su real saber y entender” no es sujeto del derecho del trabajo. Pero el profesionista cuya

actividad intelectual, literaria, científica o artística, sea dependiente y no pueda por sí mismo desempeñar el servicio al cual haya quedado obligado; aquel cuyo tiempo, esfuerzo, dedicación, o empeño, se ponga a disposición de otro, sea o no económico el interés que lo haya impulsado a ello; quien por el atractivo de una remuneración se encuentra dispuesto al abandono de la libertad que el ejercicio de la profesión representa; será un trabajador y su actividad debe quedar amparada por el derecho laboral.

Lo anterior puede o no quitarle a sus actos la calidad de un mandato y puede ser su actuación comprendida en la de un mandatario de hecho; sólo que, así como la ejecución de un acto no otorga a éste en todas las situaciones la calidad de jurídico, la función que se desempeñe tampoco da los atributos del mandato si no están integrados los requisitos del mismo.

El profesionista se comporta como mandatario en cuanto estipula una transacción con el cliente, al que señala un precio por sus servicios, con el que se compromete a la realización de determinados actos y al que únicamente le da a conocer los resultados que obtiene. “La prestación de servicios profesionales al igual que todas las instituciones jurídicas, sólo tiene valor en cuanto se refiere a determinadas situaciones reales; por tanto, querer aplicar sus características fuera de ellas, implica el desconocimiento de su naturaleza”.

No cabe duda que las profesiones liberales presentan todas ellas algunos caracteres comunes que admiten reglamentación similar, pero cuando sus elementos las distinguen y separan, tiene que ser la disciplina adecuada la que las regule y oriente conforme a su identidad jurídica.

La proyección sociológica que los servicios profesionales tienen hoy en día es lo que interesa para un análisis correcto. No es siempre el lucro personal lo que les caracteriza. En esta ubicación el profesionista pone su actividad al servicio de un patrono en igualdad de condiciones en que un obrero o un

campesino lo hace con su trabajo de mano de obra. Y en cuanto esto ocurre, su acción se aleja del grado de libertad que contiene para entrar en el terreno de la dependencia, y consecuentemente, en la escala cultural del trabajador común.

Amén de robustecer lo anteriormente citado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho que: “Se tiene por acreditada la existencia de la relación obrero patronal si se prueba: a) servicio material o intelectual, o de ambos géneros; b) la obligación del patrón de pagar a aquél una retribución, y c) la relación de dirección y dependencia en que el trabajador se encuentre colocado frente al patrón” (amparo directo num. 1692/58; quejoso: Rogelio H. Mautier y coagraviados, cuarta sala, resuelto el 22 de junio de 1959). Y ha agregado: “La simple prestación de servicios conforme a una retribución específica, no constituye por sí sola una relación de trabajo, en tanto no exista el vínculo de subordinación denominado en la Ley con los conceptos de dirección y dependencia, según el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo” (amparo directo num. 2624/66; quejoso: Holger millar, cuarta sala, resuelto el 5 de junio de 1967).

En conclusión si los servicios profesionales se realizan con plena autonomía, es decir, que no dependa económicamente de un patrón, la persona que los ejecute en beneficio de otra, regirá sus relaciones jurídicas conforme al ordenamiento civil mediante la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales; pero cuando dicha ejecución se haga en forma subordinada y bajo dependencia económica de un patrono, por reunir los requisitos establecidos en su artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo la relación jurídica será de trabajo y para cualquier cuestión, aclaración o conflicto que se suscite será la Ley de la materia antes citada la que la regule.²¹

²¹ Vid, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Décima Primera Edición, México, Porrúa S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. P-Z, pp. 2910-2914.

1.7 Administración.

- “Es la acción y efecto de administrar. //Cargo y oficio del administrador. Gestión de bienes o intereses. Régimen, gobierno, dirección, gerencia”.²²
- “Es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de un sociedad, Estado, etc”.²³
- “Administración es ante todo organización y administrar, en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que se dispone el uso convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades”. Una buena administración supone el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles. En este sentido, la palabra administrar se usa como sinónimo de ordenar, de proveer ²⁴

1.8 Administración Pública.

La Administración Pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado. El lenguaje común identifica, con este término, dos conceptos jurídicos diferentes, sin perjuicio de la íntima relación que existe entre los mismos. Cuando se refiere a un sujeto se identifica a la Administración Pública con el Poder Ejecutivo, y se le utiliza también cuando se clasifican las tres

²² *Diccionario Porrúa*, Op. Cit: p. 12.

²³ Vid, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Omeba, Ancalo, S.A., 1975, t. ADMI, p. 483

²⁴ Vid. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo* tomo I, Desalma, Buenos Aires, 1962. pp. 143-

clases de actividades del Estado las cuales son Legislación, Jurisdicción y Administración. Doctrinaria y objetivamente, la expresión Administración Pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador.

- Tradicionalmente se conceptuaba a la Administración Pública como la actividad estatal que ejecutaba la Ley. No había ningún error en esta definición, pero se limitaba el concepto y la función que representaba.²⁵

“La Administración Pública, en puridad de verdad, realiza la Ley obrando dentro de sus cuadros, normando los fines de la misma. No es ejecución automática de una norma, sino su realización material oportuna, eficaz y efectiva a través de potestades reglamentarias o discrecionales e imperativas. Esta ejecución inmediata y real de oportunidad y efectividad, la exhibe en el dato substancial, cual es su concreción práctica. Esta nota la diferencia con la actividad legislativa, que se caracteriza por su carácter abstracto y genérico. La concreción es también específica de la actividad jurisdiccional pero presenta la nota diferencial en la forma y modo como ésta se realiza: un litigio y un órgano independiente de las partes”.

Esta clase de actividad estatal no puede concebirse en cuanto realización de sus fines, sin las facultades propias del poder público. No es éste un poder específico y privativo de la Administración Pública, puesto que es la manifestación de supremacía que fluye jurídicamente de todo Estado, imponiéndose normativamente sobre las cosas y las personas. Todas las funciones estatales —Legislación, Jurisdicción y Administración— se encuentran investidas de los atributos del poder público. Las características específicas de cada una de estas clases de actividades, son las que determinan que las manifestaciones de la supremacía se materialicen en formas objetivas

²⁵ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Op. Cit. Tomo ADMI P. 489

distintas. Genéricamente, estas manifestaciones reciben el nombre de potestades, y su conjunto califican el poder de cada función.

Las potestades de la Administración Pública pueden clasificarse según el modo y la forma de su manifestación exterior: en reglamentarias, imperativas, ejecutivas sancionadoras, y algunos también agregan las jurisdiccionales.

El poder reglamentario de la Administración Pública se expresa materialmente en una labor secundaria de complementar en forma concreta las disposiciones de la Ley. Es una función necesaria de la administración para poder realizar los fines concretizados por la actividad legislativa.

La potestad imperativa es la determinación inmediata y sin gestión intermedia, con carácter de orden y mando, que tiene la administración pública sobre cosas y personas, para obligar su acatamiento. Se manifiesta exteriormente por medio de decisiones, órdenes, resoluciones e imposiciones. La administración, por las características específicas de su labor, se expresa y manifiesta en forma más autoritaria que las otras dos actividades. Su carácter concreto y práctico es lo que la presenta en esa forma. La esencia de supremacía de su *imperium* es idéntica a la que tiene la función Legislativa y Jurisdiccional. Esta actividad imperativa puede ser producto de una manifestación normativamente regulada o discrecional, según el grado y consistencia de los condicionamientos impuestos a la Administración Pública para dictar el acto de imposición.

Esta potestad de imposición se complementa con la denominada de ejecución que se manifiesta, por la actividad desarrollada por la misma administración, por medio de sus órganos, para cumplir en forma exhaustiva el objeto de la Ley.

La potestad sancionadora es el complemento necesario que tiene la Administración Pública para que sus órdenes y disposiciones se cumplan. Esta potestad tiene por principal motivo sancionar o castigar las desobediencias e infracciones a los acatamientos impuestos; sin este poder, toda la actividad de la Administración Pública no tendría la seguridad de su efectiva realización. Esta potestad es de carácter penal, y comprende una materia especial denominada Derecho Penal Administrativo.

La potestad jurisdiccional de la Administración Pública, se manifiesta por el poder de decidir en todas aquellas cuestiones que afectan los intereses de los particulares ante los de la administración. Estas decisiones invisten con las mismas propiedades de la cosa juzgada de la actividad judicial.

La actividad de la Administración Pública sólo puede imponerse eficientemente en tanto se presente en forma organizada. La organización es consustancial con los fines de la misma; una actividad que no se encuentre ordenada no podrá jamás cumplir sus motivos. La manera y forma como se desenvuelve la actividad dentro de la organización es lo que la diferencia de la función jurisdiccional. El principio o la nota de la subordinación es privativa en la organización de la Administración Pública en tanto que la independencia de los órganos realizadores es la característica de la actividad judicial. El principio de la dependencia se supera con la organización jerárquica de la Administración Pública. No puede concebirse jerarquía sin dependencia.

Según la consistencia de esta dependencia, entre los órganos de la actividad con respecto al órgano central o principal, puede clasificarse la Administración Pública en Centralizada o Descentralizada.

La centralización administrativa distingue como único titular y ejecutor de los distintos poderes de la administración a un solo órgano, que dentro de la escala jerárquica es el superior. La descentralización administrativa, distribuye

el poder de la administración en diversos órganos en forma parcial o calificada, sin perjuicio del derecho de control e investigación que le corresponde al órgano central o superior.

Centralizada o Descentralizada, la Administración Pública es siempre organización ordenada para la realización de las actividades públicas encomendadas. La unidad de la actividad total se mantiene a través del control y la tutela administrativa estableciendo que su realización continua y permanentemente se ajuste a sus fines, excluyendo toda desviación. No hay duda que el control, en la administración centralizada, se lleva a cabo en forma uniforme y excluyente por el órgano central en tanto que en la descentralizada este control es más limitado y se establece en forma expresa.²⁶

1.9 Derecho Burocrático.

- “Es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados, Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.

Definición de Derecho Burocrático aprobada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático llevada a cabo en la UNAM, en la Facultad de Derecho del 2 al 5 de septiembre de 1986.²⁷

1.10 Patrón – Estado.

- Desde el punto de vista etimológico, patrón deriva del vocablo patrono y éste, a su vez del latín *patronus*. “Es la persona que tiene empleados trabajando por su cuenta”.²⁸

²⁶ Vid, GÓMEZ, SÁNCHEZ, Narciso , *Primer curso de Derecho Administrativo*, Porrúa S.A., México 1998 pp. 131- 153.

²⁷ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano: Régimen Jurídico Laboral de los trabajadores al Servicio del Estado*, Op. Cit., p., 37.

- En su definición legal patrón “es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.²⁹

En confrontación con la figura del trabajador, el patrón representa otro de los sujetos primarios de la relación jurídica de empleo. Su presencia como persona física es frecuente en la pequeña empresa, donde se le puede encontrar supervisando los servicios de los trabajadores o compartiendo con ellos, las actividades laborales. Pero en los centros de grandes dimensiones, es común su disolución físico-individual en la integración de sociedades (personas jurídicas o morales).

Pese a que tradicionalmente, como jefe de la empresa, se le reconoce al patrón un poder de jerarquía del que dependen en relación subordinada, los trabajadores de la misma, la definición de Ley es precisa y objetiva, no obstante el cuestionamiento de que pudiera estimarse incompleta en tanto que omite el concepto de subordinación y no alude al compromiso de retribuir el trabajo. En efecto resulta evidente, a nuestro juicio, que a suprimirse la condicionante de la preexistencia de un contrato de trabajo, ignorándose la limitante de la subordinación pretendió fortalecerse el carácter expansivo del derecho del trabajo. Por otra parte el señalamiento de la contraprestación que se haga indispensable para definir el carácter del patrón, toda vez que la obligación del pago del salario esta sobreentendida, es insalvable y por disposición de Ley, irrenunciable.

La desvinculación del concepto de patrón respecto del contrato de trabajo, obedece dentro de nuestro sistema, al acogimiento de la autonomía relacionista que explica la prestación de los servicios como razón generadora de la aplicación y beneficio del derecho del trabajo.

²⁸ Vid. GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón, *Nuevo Larousse Básico*, Tomo PAL-PEZ 5ª Edición actualizada, México, Librairie Larousse S.A., 1989, p., 1090.

²⁹ *Ley Federal del Trabajo*.

Para algún sector de la doctrina y del Derecho comparado, suele confundirse el concepto de patrón, con el de empleador o empresario, o con los de dador o acreedor de trabajo.

Es inadecuado el hablar de empleador, puesto que en nuestro sistema por lo que hace fundamentalmente a la empresa de notable envergadura, caracterizada por su paulatina despersonalización, no es el patrón quién emplea, sino el personal administrativo de la misma, especializado para tales menesteres.

Tampoco es factible identificarlo con el empresario, toda vez que las relaciones de trabajo no se presentan exclusivamente dentro de la empresa, sino también dentro de otros sectores; por ejemplo, el trabajo doméstico.

La connotación de dador del trabajo es no sólo gramatical y fonéticamente inadecuada, sino que revela graves deficiencias técnicas, como el designar de manera indistinta, tanto a la persona que ofrece el trabajo (patrón) como a la que lo realiza (trabajador).

Por otra parte, amén de su remisión a la teoría de las obligaciones y de los contratos civiles, la expresión acreedor de trabajo como denominación sustitutiva de patrón, es definitivamente impropia, pues pudiera llevarnos al extremo de llamar a los trabajadores deudores de trabajo o quizás acreedores de salario.

El concepto de patrón, desprendido del prejuicio de poder resultar despectivo para quienes concentran la riqueza, es sin duda el más idóneo, pues precisa la noción de la figura, despeja las confusiones y responde mejor que las otras aceptaciones a la realidad y tradición jurídicas de nuestro ordenamiento del trabajo.

Con el propósito de obligar directamente al patrón con los trabajadores y evitar la evasiva de la intermediación desvinculante, la Ley establece expresamente que “los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores” (artículo 11 Ley Federal del Trabajo).

La doctrina suele distinguir entre los patrones del sector privado y aquéllos del sector público. Dentro de nuestro sistema, las relaciones de trabajo burocrático fueron substraídas al marco del Derecho Administrativo para regular a nivel tanto constitucional como legal, las vinculaciones laborales entre el Estado y los entes de carácter público, con el personal a su servicio.³⁰

Siempre en el terreno teórico, además de su carácter de persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, puede estudiarse la figura del patrón como un simple ente de *facto* o una mera asociación no reconocida.

- Estado, (Del latín *status*). Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado, algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, otras se le contrapone a la sociedad. Unas veces se le equipara con la nación otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una

³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op.Cit*, pp. 2363-2364.

apropiada descripción de Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.³¹

- “Estado. Grupo de territorios autónomos que forman una Nación”.³²
- “Estado. Es un ente político real, su idea se invoca y expresa en varios actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales. En el Estado convergen elementos formativos o sea, elementos anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentran la población, el territorio y el poder soberano, y el orden jurídico fundamental manifestándose los segundos en el poder público y el gobierno”.³³

Dentro de la teoría del Derecho el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana, o simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como “corporación territorial dotada de un poder de mando originario” (Jellinek).³⁴

³¹ Idem.

³² Vid, GARCÍA PELAYO, Ramón, *Nuevo Larousse Basico*, tomo 9, ENT-EXT Librairie Larousse S.A., México 1979, p 189.

³³ Vid, BURGOA ORIHÚELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., p., 94.

³⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op.Cit, pp. 1320-1327.

1.11 Nombramiento.

- “Nombramiento es la cédula o despacho en que se designa a alguien para un cargo u oficio. Es el documento por medio del cual se nombra o se designa a una persona para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado. El nombramiento hecho por la autoridad competente, origina una relación de Derecho Público, dentro de ésta se comprende a la Burocracia propiamente dicha; funcionarios y empleados”.³⁵

Se debe distinguir dentro de los servicios que se prestan al Estado, en virtud de nombramiento entre los empleados de base y los de confianza, pues ambos se rigen por estatutos diferentes.

- Serra Rojas, ha definido al nombramiento de la siguiente manera: “es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función”.³⁶

1.12 Trabajador 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 de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente”.

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta servicios al Estado, y Burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente burócrata proviene del francés

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano* Op. Cit., Pág., 24.

³⁶ Vid. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, segunda edición, Porrúa S.A., México, 1997, t-I, p. 404.

bureaucratie y este de *bureau*, oficina escritorio, y del griego *kratos*, poder se entiende, pues la Burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, este término ha tomado una acepción despectiva; a los servidores públicos se les ha calificado como una plaga de los Estados modernos.³⁷

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

Las nacionalizaciones de ciertos servicios y empresas ha establecido una diferenciación en el concepto precedente de funcionarios o empleados públicos excluidos de ciertos derechos laborales; como los de sindicalización y huelga o muy restringido en cuanto a ellos.

La situación ha variado en las empresas estatales. En las mismas por tratarse más bien de la explotación de un Servicio Público por el Estado que de la prestación de auténticas funciones públicas (lo primero es transferible a los particulares, e imposible lo segundo), el carácter laboral de sus empleados y obreros no ofrece inconvenientes; y así se ratifica cuando el poder público considere en que se estipulen pactos colectivos de condiciones de trabajo.

Incluso en países de rigidez administrativa en la esfera pública, la fuerza de los hechos va implantando un régimen laboral similar al de los restantes trabajadores, por reconocerse en todo caso la necesidad de proteger sus prestaciones, afianzar su estabilidad y el respeto de otros derechos, como el

³⁷ Vid. *Diccionario Jurídico 2000* Desarrollo Jurídico Copyright 2000 DJ2K – 2466.

aspecto vital de la remuneración para el sostenimiento propio y de la familia dependiente.³⁸

1.13 Trabajador de Confianza.

- “Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter *sui generis*, acorde con las labores que realizan. Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones”.³⁹

- Si nos atenemos al criterio jurídico, de confianza es el trabajador al que protege la legislación del trabajo con las modalidades que corresponden a la actividad que desempeña y son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono, dentro de la empresa o establecimiento (artículo, 9º Ley Federal del Trabajo).

No obstante que, como ya se indico antes, el concepto de trabajador “es genérico y no admite distinciones”, en atención al principio de igualdad, la Ley

³⁸ Vid, CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires, Heliosta, S.R.L 1989 Vol. 8 , p. 126.

³⁹ *Diccionario Jurídico 2000* Op.Cit. DJ2K – 2467.

ha previsto en sus disposiciones una categoría especial de trabajador, el denominado trabajador de confianza.

Indica Mario de la Cueva que precisamente por el principio de igualdad entre los trabajadores es que se cambió la antigua expresión de empleado de confianza por la de trabajador de confianza, a fin de borrar dos supuestas categorías de trabajadores.

La doctrina coincide al afirmar que la inclusión de este tipo de trabajador en nuestra legislación es justificada, en virtud de la naturaleza de las funciones que el trabajador de confianza desempeña dentro de las empresas; se hizo tal diferenciación en la regulación jurídica que, en todo caso, no contraría en nada a la Constitución; simplemente se contemplan en la legislación las modalidades propias de su función.

Así, el trabajo de confianza se regula en la Ley en forma particular, en el título sexto, capítulo II, bajo el rubro de "Trabajos Especiales"; en los artículos 181 y 182 determina:

"Artículo 181. Los trabajos especiales se rigen por las normas de este Título y por las generales de esta Ley en cuanto no las contraríen."

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

En la Ley no se encuentra un concepto definido de lo que deba entenderse por trabajador de confianza, pero señala algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuándo se está en presencia

de una función de confianza, datos que se localizan en los artículos 9° y 11, que determinan:

“Artículo 9°. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al supuesto.

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

“Artículo 11. Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores”.⁴⁰

De las anteriores disposiciones se desprenden las siguientes características del trabajo de confianza:

- I. La categoría de confianza depende de la naturaleza de las funciones que se desempeñan y no de la designación que se dé al puesto.

Esto significa que es por la función misma que se determina esta clase de trabajo, y no por la voluntad del patrón que, en forma arbitraria deseara imponer tal calidad; en todo caso es facultad del trabajador acudir ante las autoridades laborales correspondientes para que diluciden si se trata o no de una actividad de confianza, pues estamos ante una presunción *juris tantum*.

- II. Las funciones de confianza deberán tener un carácter general dentro de la empresa o establecimiento.

⁴⁰ Ley Federal del Trabajo.

Con esto el legislador trata de evitar que actividades aisladas y concretas que pudieran implicar un trabajo de confianza ocasionaran la imputación de tal calidad a un determinado trabajador; se exige que tal actividad sea desplegada comúnmente por el trabajador y que ésta abarque a toda la empresa o establecimiento; o a una parte de la empresa o establecimiento que funcione como una unidad de la administración. Consideramos que en este sentido ha de interpretarse el término general, lo cual beneficia al trabajador, pues la imposición de tal calidad implica someterlo a una *capitis diminutio*.

- III. Las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Indica Mario de la Cueva que esto significa que son trabajos que desempeñan únicamente aquellas personas que se encuentran “en contacto inmediato y directo con el patrono, que saben de sus problemas y de sus preocupaciones, que conocen diariamente los secretos de la empresa y que escuchan la conversaciones más intimas”.

El mismo autor describe la función del trabajador de confianza al señalar: “debe hablarse de empleados de confianza cuando está en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores”.⁴¹

1.14 Trabajador de Base.

Al referirnos al concepto de trabajador, lo estamos haciendo en su carácter de sustantivo y no de adjetivo, ya que hay muchos “trabajadores” que

⁴¹ Vid. ALONSO GARCÍA, Manuel, *Curso del Derecho del Trabajo*, sexta edición actualizada, Bosch, Barcelona, 1958, p. 222.

nunca han trabajado y también hay otros muchos que sin ser considerados propiamente como “trabajadores”. Han trabajado toda su vida.

Para el maestro Trueba Urbina, todo el mundo es trabajador. Para Mario de la Cueva, trabajador es quien “pertenezca a la clase trabajadora”.⁴²

Néstor de Buen, no nos da ningún concepto de trabajador, diciéndonos únicamente, que la definición legal “tiene el defecto secundario de hablar de persona moral, concepto arcaico y deficiente, en sustitución del más técnico de persona jurídica”.

- La definición que a nuestro parecer es la mas completa nos la da el artículo 8° de la Ley del Trabajo en vigor, que previene: “Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado”.

Los elementos que podemos desprender de este precepto son: a) el trabajador siempre tiene que ser una persona física, las personas morales nunca pueden ser trabajadores, y b) la prestación de un trabajo personal subordinado.

La subordinación constituye el elemento característico de la relación del trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho a ser obedecido. Dicha facultad de mando tiene dos limitaciones: debe referirse al trabajo estipulado y debe ser ejercido durante la jornada de trabajo.

El servicio, por otra parte, siempre tiene que ser prestado en forma personal.

⁴² Vid. TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, sexta edición, Porrúa, S.A., México, 1981, p 112.

El artículo 3° de la Ley de 1931 determinaba que “trabajador” era toda persona que prestaba a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo.

Dicho precepto a nuestro entender fue superado por el concepto actual de trabajador, ya que en primer lugar contenía una inexactitud y en segundo atentaba contra la dignidad de los propios trabajadores. Era falso, por que afirmaba que trabajador era “toda persona” y las personas pueden ser, jurídicamente hablando, físicas o morales, y el trabajador nunca podría ni puede ser una persona moral; siempre tiene que ser una persona física. Atentaba contra la dignidad del trabajador por que establecía que el servicio prestado podía ser “material, intelectual o de ambos géneros”, y al decirse ambos géneros, se entendía que el servicio podía ser exclusivamente intelectual o exclusivamente material, lo cual era también inexacto ya que por mas material que en apariencia sea un servicio, siempre tiene algo de intelectual: sostener lo contrario equivale a comparar al trabajador con una maquina. Por lo demás, el término *empleado* se considera igual, exactamente igual, para los efectos de la Ley laboral, que el término de *trabajador*.

Con la nueva Ley el trabajador es de planta desde el momento en que empieza a prestar sus servicios, a menos que exista disposición expresa pactada en contrario.

En el caso de las personas que se encuentran en periodo de capacitación, para que pueda considerárseles como trabajadores, se requiere que su actividad beneficie o sea lucrativa para el patrón o la empresa, pues en caso contrario, no se puede estimar que se dé la relación de trabajo. Así, si una persona está siendo capacitada, pero no es productiva para la empresa, no tiene el carácter de trabajador.⁴³

⁴³Cfr. ALONSO GARCÍA, Manuel, *Curso del Derecho del Trabajo*, Op. Cit., pp. 448-457

Trabajadores son sólo las personas físicas, ya que las personas abstractas no pueden ejecutar por sí una prestación de servicios, sino que necesitan valerse de aquéllas. No quiere decir lo expresado que una persona abstracta no pueda contratar la ejecución de una obra sino que esa obra no podrá ejecutarla por sí y tendrá necesidad de recurrir a la actividad de otras personas, físicas en el caso, que efectivamente realizarán la prestación.

Aun presentando algunos inconvenientes, la palabra trabajador, que comprende a obreros y empleados, es el término preferente y preferido en la actualidad para referirse al sujeto del contrato de trabajo que presta servicios remunerados. De Litala ha expuesto una extendida idea al decir que “la misma palabra trabajador, comúnmente adoptada para indicar uno de los contratantes en la relación de trabajo, es impropia; ya que se puede ser trabajador sin estar sujeto a un contrato de trabajo, cuando, por ejemplo, se trabaja por cuenta propia o para revender o con fines benéficos”.

En Derecho del Trabajo el trabajador subordinado; es aquel que pone su actividad profesional a disposición de otra persona; con lo cual se distingue de aquellos que trabajan en forma autónoma o independiente.

Para que una persona pueda conceptuarse como sujeto de la prestación laboral por antonomasia deben concurrir estos elementos: a) tratarse de una persona física, por lo antes expresado; b) realización de un trabajo, de una actividad (aún pasiva, como la de vigilar), sea manual, intelectual o mixta (técnica o compleja); c) que el trabajo se realice por cuenta ajena; d) relación de dependencia entre quien da el trabajo y quien lo ejecuta, a diferencia de las obras cumplidas por artesanos, profesionales y otros sujetos independientes en sus tareas, dentro de lo convenido; e) una remuneración, incluso no fijada de antemano su cuantía, y que consista en dinero; porque de no existir retribución, se está ante un deber especial, un servicio de buena voluntad o una explotación.

La caracterización expuesta permite excluir del concepto genuino de trabajadores a los que realizan una actividad en cumplimiento de deberes cívicos o por pena, a los que ejercen características profesiones libres, a los misioneros, a los asesores de sociedades filantrópicas, a los directores de cooperativas y a cuantos trabajan por amistad o mera complacencia.⁴⁴

1.15 Trabajador Eventual.

- “Es aquel cuya prestación de servicios resulta incierta en cuanto a duración, aunque en principio limitada y relativamente breve; de manera que en cualquier momento puede dejar de prestar sus servicios. Son aquellos trabajadores que realizan una actividad accidental dentro de la empresa y cuya actividad no constituye la finalidad de la misma, es decir, que no es necesaria para la subsistencia de ésta”.⁴⁵

1.16 Estabilidad en el Empleo.

- “Es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación”.⁴⁶

⁴⁴ Vid, CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21ª Edición, Revisada, actualizada y Ampliada, Buenos Aires, República Argentina, Heliosta S. e R. L., 1989, t. II C-CH, pp. 123-124.

⁴⁵ CABANELLAS, Guillermo, Op. Cit., pp. 126-127.

⁴⁶ Vid, DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*, tomo I, novena edición, Porrúa, S.A., México, 1998 p 219.

El principio de estabilidad en el empleo se recoge 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 salvedad de que “a falta de estipulación expresa la relación será por tiempo indeterminado”.

La permanencia en el trabajo se confirma en los artículos 36 a 38 de la Ley que limitativamente indican las hipótesis en que pueden celebrarse relaciones por obra o tiempo determinado. En el artículo 39 se establece claramente 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.

Para algún sector de la doctrina, si existe la posibilidad de utilizar el trabajo por tiempo u obra determinados, la estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo de acuerdo a la duración que reclame la propia naturaleza de las relaciones laborales; en tal virtud, la estabilidad no es por fuerza indefinida. Desde esta perspectiva, la permanencia en el empleo deberá subsistir hasta la terminación natural en cada caso, de las relaciones laborales.

- Para De la Cueva, si bien es cierto que la estabilidad en el trabajo no tiene carácter absoluto, debe entenderse, sin embargo, como el derecho del trabajador a la permanencia en su trabajo mientras cumpla con sus obligaciones laborales y no motive su separación justificada. Por otra parte, la estabilidad representa también la fuente y la garantía de otros derechos como la antigüedad, la preferencia, la jubilación, etc., consecuencia de una situación

objetiva que rebasa la voluntad unilateral de quien contrata y utiliza el trabajo.⁴⁷

El carácter absoluto del derecho a la estabilidad en el empleo, se flexiona únicamente, en las excepciones concretamente contempladas en el artículo 49 de la Ley:

“I. Trabajadores con antigüedad menor a un año.

II. 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.

III. Trabajadores de confianza.

IV. Trabajadores domésticos.

V. Trabajadores eventuales”.

Según el artículo 50 de la Ley, en estos supuestos, los patronos deberán pagar a los trabajadores las siguientes indemnizaciones:

“I. 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 que hubiese prestado sus servicios;

⁴⁷ Idem.

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

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

El derecho a la estabilidad en el empleo se garantiza por otra parte, mediante el reconocimiento de que la substitución del patrono no destruye ni afecta las relaciones laborales en la empresa (artículo 41 de la Ley Federal Del Trabajo).⁴⁸

La estabilidad en el trabajo “es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación”.⁴⁹

Se considera que todo trabajador, por el simple hecho de encontrarse subordinado al patrón, tiene derecho a la estabilidad en su empleo, el cual le asegura que no tendrá riesgo alguno de ser separado a menos de que se actualice alguna de las causales que la Ley Federal del Trabajo determine para ese efecto. De este argumento se desprenden varias clases de estabilidad:

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

⁴⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., pp. 1314-1316.

⁴⁹ Vid; DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo (Historia, Principios Fundamentales, Derecho Individual y Trabajos Especiales)*, octava edición, Porrúa, S.A., México, 1982, Tomo I, p. 219.

- Estabilidad relativa: Se encuentra en las mismas condiciones que la anterior, pero admite excepciones por razones técnicas, económicas, etc.
- Estabilidad impropia: Jamás se traduce en la obligación de reinstalar y en la mayoría de los casos, se sustituye por el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que ocasiona la separación sin causa justificada.

1.17 Rescisión, Terminación y Cese.

- “La rescisión del contrato de trabajo es la disolución de las relaciones de trabajo decretada por uno de los sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro”.⁵⁰

Cabe advertir que en rigor no debe hablarse de rescisión del contrato de trabajo sino de la relación individual, que, conforme a nuestro ordenamiento, deviene de la prestación de los servicios, desprendiéndose en su caso, del acto de origen.

Junto a la terminación, la rescisión suele estudiarse como una de las formas de disolución de las relaciones de trabajo, subclasificándose en dos tipos esenciales: el despido y la separación.

Ya en el sistema de la Ley Federal del Trabajo de 1931, subsistente en nuestros días, se clasificaron las causales de disolución en causas de rescisión por una parte y causas de terminación por otra. En tanto que éstas producen efectos diferentes, la rescisión se distingue de la terminación en que aquélla se origina por el incumplimiento de las obligaciones de los sujetos de las

⁵⁰ GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico, Op. Cit.*, p.2815.

relaciones de trabajo, en tanto que ésta deriva de una imposibilidad superveniente.

Un buen sector de la doctrina estima que como recordatorio civilista, nuestro ordenamiento laboral conserva la terminología tradicional de rescisión, no obstante existir figuras propias dentro del derecho del trabajo, En efecto, más que de rescisión del contrato de trabajo por parte del patrón, cabe hablar de despido, entendido como la disolución de la relación de trabajo operada unilateralmente por aquél, ante el incumplimiento grave y culpable de las obligaciones laborales del trabajador. Correlativamente, en vez de rescisión del contrato de trabajo por el trabajador, se habla de separación, figura original del derecho del trabajo, entendida como la disolución de la relación de trabajo llevada a cabo por éste, en forma unilateral, ante el incumplimiento laboral culposo y grave por parte del patrón.

La facultad potestativa de la rescisión, señala De la Cueva, ésta condicionada por diversos supuestos:

- Que se trate de un acto u omisión de alguna de las partes, que implique el incumplimiento de las obligaciones generadas por la relación jurídica de empleo.
- Que el incumplimiento de la acción u omisión resulte grave, descartándose por inferencias de la Ley (artículo 47 frac. XV, Ley Federal del Trabajo), la disolución de las relaciones de trabajo por incumplimiento leve o inobservancia de las obligaciones secundarias.
- Que se trate de un acto intencional, culpable, que pudo haberse evitado.⁵¹

⁵¹ DE LA CUEVA, Mario, *Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo*. Op. Cit., p 241.

Si en mérito al principio de libertad de trabajo, el trabajador puede disolver su compromiso laboral en cualquier tiempo, el patrón sólo puede rescindirlo en los casos y términos específicamente señalados en la Ley (artículo 47 Ley Federal del Trabajo). Cabe observar al efecto, que sin perjuicio del estudio pormenorizado del despido y de la separación en sus voces respectivas, para la determinación de las llamadas causales de rescisión, el legislador adopta el siguiente sistema:

Establece primero, en forma limitativa, las principales causas, respectivamente, de despido y de separación, incluyendo al final de la enumeración, la posibilidad de que la junta de conciliación y arbitraje determine a su criterio, las causas análogas de igual gravedad (artículos 47 y 51 Ley Federal del Trabajo).

La regulación de esta figura representa dentro de nuestro sistema, una pieza maestra para la preservación de la estabilidad en el empleo.⁵²

Ahora bien, del incumplimiento a las obligaciones que emanan de la relación de trabajo, en que incurran el patrón o el trabajador, da lugar a la rescisión, la cual junto con la terminación, es una de las formas de disolución de las relaciones de trabajo. Néstor de Buen expresa que en la terminología de la Ley, se entiende por rescisión “el acto, en virtud del cual, uno de los sujetos de la relación laboral da por terminada ésta, de manera unilateral, invocando una causa grave de incumplimiento imputable a otro sujeto”. Este autor señala que las características fundamentales de esta figura jurídica son:

- Es un acto unilateral.- La rescisión supone la conducta de sólo uno de los sujetos de la relación laboral.

⁵² Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Pág. 2815.

- Es un acto potestativo. - En el supuesto de una causa de rescisión de la relación laboral, el sujeto a quien corresponde ese derecho, puede ejercitarlo o no.
- Es un acto formal. - Se debe dar aviso por escrito de la fecha y las causas de rescisión, pero es una obligación impuesta al patrón y no al trabajador, de acuerdo a lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.⁵³

Mario de la Cueva expone que la facultad potestativa de la rescisión está condicionada por diversos supuestos, a saber:

- Que se trate de un acto u omisión de alguna de las partes que implique el incumplimiento de las obligaciones generadas por la relación jurídica de empleo.
- Que el incumplimiento de la acción u omisión resulte grave, descartándose por inferencias de la Ley (artículo 47, fracción XV, de la Ley Federal del Trabajo), la disolución de las relaciones de trabajo por incumplimiento leve o inobservancia de las obligaciones secundarias.
- Que se trate de un acto intencional, culpable que pudo haberse evitado.⁵⁴

El patrón solo puede rescindir al trabajador sin responsabilidad por las causas enumeradas en la Ley Federal del Trabajo; esa enumeración no es limitativa, pues la última de las fracciones del artículo 47 de la Ley laboral señala también causas análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes, sin embargo, no se

⁵³ Vid, DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo, décimo cuarta edición, Porrúa, S.A., México, 1981, pp.-594-595

⁵⁴ DE LA CUEVA, Mario, Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo, Op. Cit., p. 241.

estudiará a fondo cada uno de esos supuestos ya que no es materia del presente trabajo.

Es de citarse el artículo 161, el cual establece que en caso de que la relación de trabajo haya tenido una duración de mas de veinte años, el patrón solo podrá rescindirla por algunas de las causas establecidas en el artículo 47 siempre que la misma sea particularmente grave o haga imposible su continuación, pero se le impondrá al trabajador la corrección disciplinaria que corresponda, respetando los derechos que deriven de su antigüedad. Igualmente señala que la repetición de la falta o la comisión de otra u otras, que constituyan una falta legal de rescisión, dejará sin efecto lo anterior.

Por su parte, el trabajador también puede rescindir la relación de trabajo por las causas graves imputables al patrón que marca el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo. En este caso, debe dejar el trabajo y demandar la rescisión dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que tenga lugar alguna de las causas que menciona esa disposición jurídica. En este supuesto, las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores consisten en el pago del importe de tres meses de salario mas el de los salarios vencidos desde la fecha en que se sucedió la causa que dio origen a la rescisión hasta que se paguen las indemnizaciones, además, si la relación de trabajo fue por tiempo determinado menor a un año, una indemnización por la cantidad que corresponda al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si es mayor a un año, en una cantidad que corresponda al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los siguientes años en que se hubieran prestado los servicios. Si la relación laboral fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados.

Es de diferenciarse que cuando el patrón rescinde por causa imputable al trabajador se da el **despido**, y cuando el trabajador es el que rescinde la

relación de trabajo por causa imputable al patrón, se produce el **retiro** del trabajador de sus labores. Estos conceptos son utilizados en la fracción XXII del artículo 123 de la Constitución Política pero la Ley Federal del Trabajo vigente adoptó la terminología de la Ley laboral de 1931.

En relación al uso del término **rescisión** por nuestra Ley Federal del Trabajo, Alberto Trueba Urbina, citado por Néstor de Buen, señala que es inexplicable que aún subsistan en una legislación conceptos civilistas, por lo que señala que es conveniente el uso de la terminología de despido y retiro tal y como se menciona en la fracción a XXII mencionada.

Al respecto, Néstor de Buen expresa que el problema “es mas agudo si se tiene en consideración otra circunstancia. Consiste en que la rescisión patronal produce consecuencias diversas de la rescisión que hace valer el trabajador. La primera puede, eventualmente, terminar la relación laboral, si llega a comprobarse la justificación. Mientras tanto, provoca la suspensión de las obligaciones a cargo del trabajador, quedando *sub iudice* la responsabilidad patronal que, eventualmente, se podrá traducir en la reanudación de la relación. En el segundo caso, cuando el trabajador toma la iniciativa, la rescisión rompe definitivamente la relación laboral y lo único que se discute es la responsabilidad que de ello pueda derivar a cargo del patrón. De ahí que no sea infundada la tesis de Trueba Urbina de emplear la expresión particular para cada hipótesis: despido, en una y retiro, en la otra”.⁵⁵

- La terminación es la extinción de las relaciones de trabajo por recíproco consenso de las partes o por una imposibilidad superveniente ajena a su voluntad.

⁵⁵Vid; DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*, tomo primero, décimo cuarta edición, Porrúa, S.A., México, 1981, p. 594

- De la Cueva la define como: “La disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho independiente de la voluntad de los trabajadores o la de los patrones que hace imposible su continuación”.⁵⁶

Terminación de las relaciones individuales de trabajo. La estabilidad en el empleo constituye un principio básico del derecho del trabajo, por lo que consigna limitativamente, como causa de terminación de la relación individual:

I. El mutuo consentimiento de las partes;

II. La muerte del trabajador;

III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38.

IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo, y

V. Los casos a que se refiere el artículo 434” (artículo. 53 Ley Federal del Trabajo).

Cabe advertir que sólo el trabajador puede terminar la relación de trabajo en cualquier tiempo, pudiéndose demandar en todo caso la responsabilidad civil.

Aunque la terminación no implica culpa por parte de los sujetos, la Ley confiere al trabajador incapacitado por un riesgo fuera del trabajo, dos opciones:

⁵⁶ DE LA CUEVA, Mario, *Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo*, Op. Cit., p. 242

a) la indemnización por un mes de salario, mas la prima de antigüedad correspondiente, o

b) que se le proporcione, a voluntad, un trabajo compatible con sus aptitudes (artículo 54 Ley Federal Del Trabajo).

La terminación decidida en forma unilateral por el patrón se asimila al despido, de donde, si aquél no comprobara en juicio las causas respectivas, el trabajador podrá exigir los derechos consignados en el artículo 48 de la Ley Federal Del Trabajo (la reinstalación o la indemnización de tres meses, más los salarios caídos) (artículo 55 Ley Federal del Trabajo).

La terminación de la relación laboral es otra forma de concluir o extinguirla y por lo general se presenta por causas ajenas al incumplimiento de alguna de las partes de la relación laboral. Por la misma se entiende la cesación de sus efectos a partir de un momento determinado, lo que implica la extinción de la obligación de prestar el servicio subordinado y el pago de salario así como aquellas obligaciones estipuladas.

La estabilidad en el empleo es uno de los principios mas importantes del derecho del trabajo, por lo que el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo determina limitativamente las causas de terminación del contrato de trabajo o relación laboral, mismas que pueden obedecer a circunstancias naturales, económicas o por acuerdo del trabajador y del patrón.

La terminación de la relación laboral da derecho al trabajador a cobrar cualquier cantidad que el patrón le adeude por su trabajo como lo es el pago de aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, salario por los días laborados, tiempo extra, etcétera, pero no tendrá derecho a ninguna indemnización, excepto lo establecido en la fracción IV del artículo 53 de la Ley laboral y cuando la muerte del trabajador sea consecuencia de un riesgo de trabajo, los beneficiarios

tendrán derecho al pago de una indemnización como lo determine la Ley de la materia o, en su caso, la Ley aplicable.

Tratándose de reducción de personal por implantación de maquinaria o de nuevos procesos de trabajo, si no existiera un convenio, el patrón deberá obtener la autorización de la junta de conciliación y arbitraje, de conformidad con las normas que rigen los procedimientos especiales (artículo 439 Ley Federal del Trabajo).

Los trabajadores reajustados podrán exigir una indemnización que comprenda cuatro meses de salarios, o la cantidad estipulada en los contratos de trabajo, en el caso de que fuese mayor, así como la prima de antigüedad correspondiente (artículo 439 Ley Federal del Trabajo).⁵⁷

- “Cesar, es concluir, terminar, acabar. // Suspender o interrumpir. // Dejar de desempeñar un cargo u oficio. // Abandonar lo que se hace” (v. Cesación, Cesamiento, Cesantía, Cese, Recesar.)⁵⁸
- Para el antiguo diccionario de la legislación y jurisprudencia de *Escriche* cese es “nota en la lista de los que gozan sueldo del erario, para que desde ese momento no se continué el pago, es decir, limita sus efectos a la percepción del salario”.⁵⁹

Y cesamiento es sinónimo de cesación (v.), pero poco técnico en Derecho.

- “La cesantía es la privación de un puesto o cargo público por resolución del gobierno u otra autoridad, fundada por lo común en

⁵⁷ GARRONE, José Alberto, *Op. Cit.*, pp. 3073-3074.

⁵⁸ Vid, GARCÍA PELAYO, Ramón, *Nuevo Larousse Básico*, tomo CAN-CLIN, Librairie Larousse S.A., México 1979, p 272.

⁵⁹ Vid, CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho del Trabajo Burocrático*, segunda edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2000, p 129.

la oposición política del cesado, que pierde su carrera y los demás beneficios económicos. // Como equivalente de despido (v.), se aplica a obreros y empleados particulares. // Paga que, por Ley disfrutaban ciertos empleados o funcionarios cesantes, cuando ocurren determinadas circunstancias. Suele concederse a los que han ostentado la jefatura del Estado en las Repúblicas o los cargos de Ministro en los distintos regímenes”.

- “El cese, es un documento que se expide para declarar la cesantía (v.) de un empleado público. // Nota que se pone en la nómina o título de un funcionario público para disponer su cesantía, para que no le sea pagado en lo sucesivo su sueldo o asignación”.⁶⁰

Llegando al término del presente capítulo podemos concluir que se cumplieron los objetivos planteados para el mismo, y así lograr la perfecta comprensión por parte del lector de los temas que más adelante desarrollaremos.

⁶⁰ CABANELLAS, Guillermo, Op. Cit. pp. 133-134.

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA EN MÉXICO.

Una vez estudiadas y comprendidas las figuras jurídicas que existen dentro del derecho burocrático, es necesario analizar el surgimiento y evolución de los diferentes ordenamientos legales que regulan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, para poder así establecer un parámetro de la situación jurídica que guardan los trabajadores de confianza dentro del derecho burocrático, el cual es el tema de interés de la presente tesis.

2.1 Declaración de los Derechos Sociales de 1917.

DERECHO SOCIAL

Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.

Tradicionalmente, se han clasificado las normas jurídicas en normas de Derecho Privado y normas de Derecho Público. En el primer grupo se encuentran las Leyes que partiendo de la noción de igualdad, regulan las relaciones de las personas en su carácter de particulares, esto es, no investidas de Poder Público respecto a dichas relaciones. En el segundo grupo, las normas que reglamentan la organización y actividad del Estado y demás organismos dotados de Poder Público, y las relaciones en que interviene con tal carácter.

La desarticulación del Derecho del Trabajo del Derecho Civil, y las conquistas obreras que se elevaron a rango legal, produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones de Derecho Privado y Derecho Público y que quedaba, en consecuencia, fuera de la clasificación tradicional. Con la autonomía de los Derechos del Trabajo y Agrario, con la regulación de la Seguridad y Asistencia Social, y con el surgimiento del Derecho Económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del Derecho Público y a las del Privado, pero comunes entre sí: 1.- No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos; 2.- Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles; 3.- Son de índole económica; 4.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justas, y 5.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social.

En consecuencia; afirma el maestro Mendieta y Núñez, "aun cuando el contenido de estos ordenamientos sea heterogéneo su objeto establece entre los varios aspectos de ese contenido unidad esencial" y se agrupan dichos ordenamientos, en una categoría que implica esa unidad esencial y se caracteriza por los rasgos comunes a ellos: el Derecho Social.

Siguiendo a *Radbruch* se debe afirmar, que el Derecho Social, debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el Derecho. Si la concepción jurídica individualista, de donde emana el Derecho Privado, se orienta hacia un hombre idealmente aislado y a quien se supone igual a los demás y al margen de todo vínculo social la concepción del hombre de donde emana el Derecho Social, no conoce simplemente personas conoce patrones y trabajadores, terratenientes y campesinos, obreros y empleados, etc., destacando la posición social de poder o de impotencia de los individuos para dictar medidas contra la

impotencia social. Para el Derecho Social, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración del orden jurídico.

De acuerdo a las características del Derecho Social, enumeradas en el párrafo anterior, se ha modificado la clasificación del orden jurídico positivo, colocando al derecho social a un lado del Derecho Público y del Derecho Privado. Las ramas del derecho social, no podrían ubicarse dentro del Derecho Público o Privado, y justifican, por lo tanto, el establecimiento del Derecho Social dentro de las divisiones primarias del Derecho. El Derecho del trabajo regula las relaciones obrero-patronales y trata de rodear al trabajador de todas las garantías en el desempeño de sus actividades. Protege al trabajador, en tanto es miembro de esa clase. El Derecho Agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera. El Derecho Agrario es también un derecho de clase que no se puede ubicar dentro de las categorías tradicionales. El Derecho Económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinadas, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general y tiene una finalidad puramente social: poner al alcance de las masas, elementos de trabajo y de vida. El Derecho de Seguridad Social procura poner a cubierto de la miseria a todo ser humano. Es un Derecho de clase porque se dirige a proteger a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege en la enfermedad, la invalidez, la desocupación y la vejez. El Derecho de Asistencia Social considera los intereses y las necesidades de quienes no pueden trabajar ni procurarse las atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación que requieren, constituyéndose instituciones jurídicas con características ajenas al Derecho Público y al Privado. El Derecho Cultural se integra con las Leyes que regulan la instrucción y la educación en todos los grados, clases y aspectos, procurando ofrecer las condiciones necesarias para una buena educación para todos. El carácter de un ordenamiento jurídico se expresa con mayor claridad

por la relación que en él tengan, uno frente al otro, el Derecho Público y el Privado y por el modo en que se repartan las relaciones jurídicas entre ambos derechos. La transformación que ahora vivimos del derecho liberal en derecho social se revela, en las nuevas limitaciones del Derecho Público impuestas al Derecho Privado, en especial a la propiedad y a la libertad contractual, y constituye un notable avance hacia la justicia social.⁶¹

Para efecto de cumplir con el desarrollo de la presente tesis, haremos un análisis más detallado del surgimiento del Derecho Laboral como Derecho Social.

La declaración de los Derechos Sociales, fuente del Derecho del Trabajo, nació de la injusticia que el hombre sufría en el campo, las fábricas, minas y talleres, etc.; ante el dolor de un pueblo que venía a ofrendar su vida con el choque de machetes contra bayonetas de federales en el combate de la revolución, pues las clases campesina y trabajadora despertaron del suplicio que padecieron durante el porfiriato.

Las Leyes pueden ser modificadas de acuerdo con las necesidades de los pueblos o bajo el peso de las circunstancias pero los hombres es difícil que cambien., por que para modificar sus actitudes han de sacrificar pasiones, ambiciones, y prejuicios, y pocos tienen el valor que se necesita para hacerlo, peor aún es la dificultad para hacer que los grupos cambien sus actitudes, no es ocioso pensar que de estas circunstancias se originan las revoluciones, la intolerancia y la miseria.

La Revolución Mexicana de 1910, aún cuando su origen fue claramente político, tuvo a la larga implicaciones sociales singularmente valiosas que, coincidiendo con un periodo de progreso mundial, hicieron posible atribuir este

⁶¹ *Diccionario Jurídico 2000*, Op.Cit .DJ2K - 887

progreso, en escala local, a la revolución y a la Constitución elaborada por los revolucionarios.

Durante la primera etapa de la Revolución Constitucionalista, el primer jefe del movimiento, Don Venustiano Carranza, prometió en Sonora que a su debido tiempo reuniría un Congreso Constituyente que redactase una nueva Constitución de acuerdo con las realidades que estaba viviendo el pueblo de México, y cumplió su palabra convocando en Querétaro un Congreso Constituyente.

Fue en el Teatro de la República habilitado como recinto legislativo en donde la Comisión de Constitución que presidía el General Francisco J. Mújica, en el dictamen que acompañó al Proyecto del artículo 123 Constitucional, escribió la idea imperecedera de que la Declaración de Derechos Sociales regiría al trabajo en general.

El artículo 123 Constitucional fue aprobado el 23 de enero de 1917, y con este hecho los trabajadores vieron cristalizados sus anhelos, no solamente en una legislación ordinaria común, sino dentro de un ámbito constitucional, al considerarse el Artículo 123 en el Título VI que se denomina “Del Trabajo y la Prevención Social” y refiriéndose a la clase laborante que presta un servicio a otro, a cambio de un salario sentando las bases en una legislación laboral completa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

El artículo 123 Constitucional no define la relación individual de trabajo, únicamente se concreta a una enumeración enunciativa que comprende a los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos; fijando el marco normativo en que se va a desarrollar la relación jurídica de trabajo, la jornada extraordinaria, los días de descanso, las reglas correspondientes a la institución del salario mínimo y del salario en general, su protección, la participación en las

utilidades por parte del trabajador y la protección a las mujeres y a los menores de edad, consignando las bases para el despido justificado de los trabajadores.

Además protege a los mexicanos que son contratados para servir en el extranjero, ampara los derechos fundamentales como son: La asociación profesional, contrato colectivo de trabajo, huelga y paro; respecto a la prevención social, cubre lo relativo a riesgos profesionales, de accidentes, higiene y seguridad, seguro social, casas para obreros, servicios públicos y medidas contra la embriaguez y el juego, dando de esta manera protección jurídica no solo al trabajador como individuo, si no también en su ambiente familiar.

Además en la Carta Magna se introdujeron una serie de modalidades en cuanto a las relaciones habidas entre el Estado y sus servidores públicos reconociendo la facultad discrecional que tiene el Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la federación conforme a lo que dispone el artículo 89 fracciones II, III, IV y V que señalan; Nombrar y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de otro modo en la Constitución o en las Leyes; nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado con la misma aprobación nombrar a los demás oficiales con arreglo a las Leyes.

Los derechos sociales consignados en el originario artículo 123 Constitucional son normas aplicables a los trabajadores, nuestro Derecho del Trabajo nació como un Derecho nuevo, creador de nuevos ideales y valores; fue expresión de una nueva idea de la Justicia en la cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona.

Por lo anterior se puede considerar que con el surgimiento de la Constitución de 1917 y en específico con la creación del artículo 123 dentro de

este ordenamiento jurídico se deja de ver a los trabajadores como un objeto de comercio y se les reconocen derechos fundamentales como personas.

2.2 Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (5/12/1938).

En 1938, mediante decreto del 5 de diciembre, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de conformidad con la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política Federal, a efecto de regular lo concerniente al vínculo jurídico laboral que existe entre los servidores públicos y el Estado.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, constituyó un antecedente de lo que es el servicio profesional de carrera en México.

En esa tesitura, el constante desarrollo de la normatividad de los servicios que prestaban los trabajadores del Estado, se vio recompensado con la creación del referido estatuto, mismo que a grandes rasgos apunta Miguel Acosta Romero⁶² trataba de:

1.- Definir al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático mexicano: Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Op. Cit., pp. 57 y 58.

Es decir, ello implicaba que al igual que ahora, no se pueda presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio, sin que sea óbice lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, ya que al respecto no era aplicable.

Robustece lo manifestado la tesis jurisprudencial de la Quinta Época, dictada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo CXVI en la página 68 que enseña:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Si no existe prueba respecto al nombramiento que se hubiera expedido en favor de una persona o de que ésta figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, no puede considerársele como verdadero empleado federal, revestido de la nota de autoridad que imprimiera validez a sus actos, de acuerdo con el artículo 2o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicha tesis fue dictada en el amparo administrativo en revisión 4913/52, promovido por Benítez viuda de Ávila Pipina el 10 de abril de 1953, por unanimidad de cuatro votos estando ausente Alfonso Francisco Ramírez.

2.- El artículo 32 del estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores, dividiendo a los trabajadores de base y de confianza.

Es decir, se regulaba el vínculo laboral entre los servidores públicos y el Estado y se realizó una división de los empleados federales en dos grupos, de base y de confianza; enumerando a éstos para luego expresar que los

trabajadores no incluidos en esa enumeración serán de base y por ello inamovibles, y a continuación se dispuso que los de nuevo ingreso serían de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

3.- Por su parte, los artículos 72 y 82 establecían que no serán renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

4.- Asimismo, en subsecuentes artículos se enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, se fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Apunta el citado autor que el tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación, por lo que el Congreso de la Unión se vio forzado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto entonces vigente, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

Estatuto del 4 de abril de 1941.

El 4 de abril de 1941 surgió un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y que en el Artículo 1° se estableció que: “La presente Ley es de observancia general para las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios, y para todos los trabajadores al

servicio de unos y otros.” el Artículo 2º nos mencionaba: “Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que presta al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuese expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya”.

El artículo 50 decía: “Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, los empleados de confianza no quedan incluidos en ella...”.

En lo preceptuado en el artículo 10º, dichos trabajadores los obliga a observar la Ley sin distinción, y sin que se establezca la situación jurídica que deben tener y guardar.

2.3 Creación del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque existen autores que manifiestan que los primeros esbozos del Derecho Burocrático en México pueden identificarse en la Constitución de Apatzingan de 1814, en donde se estableció la Responsabilidad de los Servidores Públicos mediante el denominado “*Juicio de Residencia*” a los titulares de los ministerios, diputados y miembros del Supremo Gobierno, pasando más tarde por disposiciones de la Constitución de 1824 donde también establecieron reglas sobre responsabilidades del Presidente y el Vicepresidente de la Federación. Disposiciones semejantes se incluirían posteriormente en 1836 y en las Bases Orgánicas de la República de 1842.

La Ley de 3 de noviembre de 1870 (Ley Juárez) se ocupó de los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Con Porfirio Díaz en 1896 existirían también disposiciones sobre la participación

de los servidores públicos,⁶³ siendo en particular estas últimas disposiciones algunos de los intentos de lo que hacia finales del siglo XX integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si bien es cierto, en México con las etapas previas al surgimiento del Derecho Constitucional del Trabajo, con el artículo 123 en el año de 1917, se pueden identificar algunas disposiciones, como las señaladas, de carácter aislado sobre el tema, no sería si no hasta el año de 1917 cuando en México se sientan las bases de lo que durante el presente siglo sería el Derecho del Trabajo en general, y el Derecho Burocrático en particular.

Como se recordará el original artículo 123 de la Constitución Mexicana estableció un conjunto de disposiciones dirigidas al mundo del trabajo y las relaciones de producción. El original artículo 123 planteaba una unidad normativa, que como un conjunto homogéneo pretendía regular las relaciones de producción en su conjunto, sin haber distinción de las características que tuviera el empleador (público o privado). A pesar de que la discusión de si el original artículo 123 incluía o no a los trabajadores al servicio del Estado, ha sido superada, dando por hecho que sí estaban incluidos, no falta quien aún hoy día quiera justificar, apoyándose en una pretendida naturaleza administrativa de las relaciones burocráticas, la inaplicación del Derecho del Trabajo en estos casos.

La misma Constitución de 1917, también estableció la facultad expresa de las provincias mexicanas (entidades federativas) para legislar en materia laboral, dando lugar así a un conjunto de Leyes estatales sobre el trabajo.⁶⁴ Fue así, en esta etapa de creación del Derecho del Trabajo de las entidades federativas, entre 1917 y 1931 (fecha en que se emite la primera Ley Federal

⁶³ Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *“El Derecho Disciplinario de la Función Pública”*, INAP, México, 1990, pp. 54-57.

⁶⁴ Vid. CORTES, Ugarte, *El Pacto Federal y Las Facultades Originarias de los Estados en Materia de Trabajo Burocrático*, Toluca, 1977, Poder Ejecutivo Dirección Prensa y Relaciones Públicas, Estado de México, Toluca 1977, p. 40.

del Trabajo), en que se empieza a formalizar una tendencia hacia la exclusión de los Trabajadores al Servicio del Estado, del campo de aplicación del Derecho del Trabajo emanado del texto constitucional.

Algunas disposiciones aisladas, pero no por ello menos importantes se expidieron en la época de los veinte, como aquellos decretos que, bajo la presidencia de Obregón, establecieron las pensiones de retiro personal docente y el reconocimiento de la inamovilidad de los trabajadores.

En efecto, este proceso de distinción entre el empleado público y el privado se iniciaría en estos años y las modalidades que fue asumiendo dicha diferenciación fueron diversas, desde los casos en que se hacía una clasificación entre empleado público y privado, estableciendo expresamente para los primeros la no aplicación del Derecho del Trabajo, en algunos casos, prohibiendo las organizaciones sindicales de los servidores públicos y en otras ocasiones la regulación de las entidades federativas se dirigía a poner énfasis en los derechos colectivos y sancionar fuertemente su ejercicio, imponiendo en algunas ocasiones, incluso, sanciones pecuniarias.

La primera Ley del Trabajo con carácter federal fue la de 1931, la cual mantuvo esa tendencia diferenciadora y excluyente de los servidores públicos consolidándola al establecer que las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, se regirían por las Leyes especiales que al efecto se expedirían. Este principio general se extendería a aspectos concretos como la sindicalización, respecto de lo cual se señalan en la Ley de 1931 que no podrían formar sindicato los trabajadores sujetos a estatutos o Leyes especiales, como sería el caso, de los servidores públicos.

En ese conocimiento podemos observar que con la expedición de esta Ley los Trabajadores al Servicio del Estado se ven limitados en algunos de sus derechos laborales comprendiendo a todos los trabajadores sin excepción y sin

distinción, lo que conlleva a una evolución en ese mismo contexto, toda vez que de la limitación de los derechos de los trabajadores burocráticos en general se particulariza y se limitan derechos de ciertos trabajadores como es el caso de los empleados de confianza, como lo abordaremos y analizaremos más adelante.

Posteriormente el Presidente Abelardo L. Rodríguez propone y decreta el 12 de abril de 1934 el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que en buena medida serviría de base para la posterior expedición del Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de la Instituciones de Crédito y Auxiliares el 15 de noviembre de 1937, limitando de manera muy importante los derecho colectivos de los trabajadores de ese sector. Este último ordenamiento, aunque dirigido específicamente solo a un grupo bien definido de servidores (como entonces lo eran los trabajadores de la banca), daría lugar a otras normas importantes en la materia, como la expedición el 5 de octubre de 1938 de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (abrogado el 4 de abril de 1941), que establecería un conjunto más o menos amplio de normas laborales burocráticas.

Así, en los años treinta la tendencia hacia la exclusión de los trabajadores del estado caminaba hacia su consolidación, varios serían los datos que lo demuestran, sin embargo, el estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938 sería un catalizador de esa dirección; la expedición de dicho estatuto estuvo precedida de un patrocinio por parte del gobierno en turno para lograr una unidad en el sector sindical burocrático, misma unidad que se lograría con el consentimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tan solo unos días antes de la entrada en vigor del estatuto. "...Desde su promulgación se constituye en arma legal de control del Estado con respecto a los sindicatos de los burócratas, ya que la fracción tercera de dicho Estatuto señalaba como

obligación de los sindicatos formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, única central de los mismos que sería reconocida por el Estado”.⁶⁵

El Doctor De Buen apunta sobre este pasaje que “Efectivamente los trabajadores públicos recuperaron con el Estatuto una parte de los derechos que habían perdido en 1931, entre otros el muy importante de ser considerados como verdaderos trabajadores y no sujetos de relaciones administrativas.

No obstante la medida no fue totalmente justa, porque sin bien se reconocieron derechos como el de sindicalización y huelga, su alcance resultaba absolutamente menor en comparación a los que derivan del artículo 123.”⁶⁶

Este mecanismo de relación entre el sindicalismo de la Burocracia con el Estado, se consolidaría y afianzaría a partir de la ulterior incorporación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado al entonces Partido de la Revolución Mexicana, antecedente directo del Partido Revolucionario Institucional.

El Estatuto de 1938, sería criticado en su momento por la doctrina en razón de que se consideró que no tenía sustento constitucional que lo fundamentara, y aunque en 1941 se adoptaría el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual no introdujo prácticamente cambios, no sería sino hasta en 1960 cuando se reformara la Constitución.

⁶⁵ Vid. FREYRE RUBIO, J. *“Las Organizaciones Sindicales, Obreras y Burocráticas contemporáneas de México”*, 3ª edición, UAM-A; Colección Ensayos No 11; México, 1999 p.103.

⁶⁶ Cf. DE BUEN, Nestor; *“Trabajadores del Estado en Ibero América”*; Ediciones Ciudad Argentina; Buenos Aires, 1998; p.139.

La reforma Constitucional “regularizó” tal situación al crearse lo que hoy se conoce como el apartado B del artículo 123 constitucional. En efecto, bajo la presidencia de Adolfo López Mateos se promovió en 1960 la modificación del artículo 123, misma que culminaría con su publicación y aplicación a partir de 1963.

Así, esta modificación constitucional daría sustento en los años siguientes, primero a la expedición de la Ley Burocrática, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, y de manera general al Derecho Burocrático en México.

Podemos inferir que, si bien es cierto la Ley burocrática es la base más importante en la materia, no es menos cierto que cuando nos acercamos al análisis detallado del campo de aplicación de dicha Ley, así como a los diferentes contingentes de servidores que están siendo regulados por la misma, advertimos que existen ciertos grupos de servidores a los cuales o no se les aplica dicha Ley o bien sus principios solo han orientado la expedición de otras Leyes especiales, como es el caso en particular de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

En todo caso, nos parece que la etapa de la evolución del Derecho Burocrático en México que se inicia con la reforma del artículo 123 de la Constitución confirma y solidifica la tendencia hacia la diferenciación del régimen laboral de los trabajadores del Estado iniciada luego de 1917.

2.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, abrogó al Estatuto de los

Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Lo anterior, motivado por la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que inspiró el espíritu de justicia, disponiendo de una amplia perspectiva técnica, modificando cuestiones como la jornada de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios, requisitos reguladores del escalafón, conocimientos, aptitud y antigüedad; derecho de huelga, protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales, jubilación, muerte, habitaciones baratas y tiendas económicas, protección específica de la mujer, estableciendo, también, la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales, así como otras normas, para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos.

Asimismo, se realizaron modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Aunado a lo anterior, nuestro máximo Tribunal ha establecido de manera clara las diferencias entre los trabajadores ordinarios regidos por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y los burocráticos, regulados por el respectivo apartado "B", al señalar lo siguiente:

"De lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123 de la Ley Fundamental, se desprende que fue intención del Constituyente establecer una diferencia clara entre el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, considerando la naturaleza de la relación que existe en uno y otro, así como la posición de los sujetos que en ella intervienen, pues mientras en el primero interviene la libre voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstos dentro de los límites protectores que fijan las normas de orden público tendientes a salvaguardar el equilibrio entre los factores de la producción, en el segundo la

relación nace como consecuencia de un acto de nombramiento, además de que el desempeño de la función no se encuentra sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino predeterminado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; estas notas distintivas, de las que derivan otras no menos importantes, permiten considerar que en el aspecto examinado no puede darse al trabajador burocrático el mismo tratamiento que la Constitución da al trabajador ordinario, pues tratándose del principio de igualdad, es necesario atender no sólo a las semejanzas existentes entre dos categorías de sujetos, sino también a las diferencias que justifiquen un trato desigual".⁶⁷

Asimismo, en éste dispositivo legal en su artículo 46 y 46 bis, regula las causas de terminación de la relación laboral entre los servidores públicos y los titulares de las dependencias y entidades, lo cual será estudiado en el próximo capítulo al referirnos a la Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática.

2.5 Ley Federal del Trabajo de 1970.

La historia del Derecho del Trabajo se refleja en el artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1917. En dicho precepto se recogieron todos los ideales, las necesidades y las aspiraciones de la clase trabajadora que con anterioridad a 1917 habían sido la preocupación fundamental de un pueblo que buscaba su consolidación constitucional basada en un sistema de legalidad.

⁶⁷ *Tesis de jurisprudencia P. XXVIII/95*, de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo I de junio de 1995, en la página 41 bajo el epígrafe RESCISION DE LA RELACION LABORAL POR CAUSA IMPUTABLE AL ESTADO PATRON. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO VIOLA LA GARANTIA DE IGUALDAD, POR NO CONCEDER ACCION A LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.

Como no es posible extenderse detalladamente en el estudio de la evolución del Derecho del Trabajo mexicano a través de las distintas legislaciones que mas tarde culminaron el artículo 123 constitucional, apuntaremos sólo que, durante la colonia las llamadas Leyes de Indias constituyeron el punto de partida de nuestra legislación laboral, al establecerse disposiciones relativas al salario mínimo, a la jornada de trabajo, a la prohibición de las tiendas de raya, etc.

En 1857 el constituyente confundió los problemas de la libertad de la industria e intervencionismo de Estado y por evitar la intromisión estatal en las industrias o empresas particulares, se freno la constitucionalización del Derecho Laboral.

No obstante lo anterior y a pesar de respetarse ampliamente el principio de la libertad individual del trabajo, se pensó que era indispensable legislar en materia de accidentes y así fue como en 1904 en el Estado de México, Don José Vicente Villada, inspirado en la Ley de Leopoldo II de Bélgica, expidió la primera Ley que al decir del Maestro De la Cueva, prescribía en su artículo tercero que:

“cuando con motivo del trabajo que se encargue a los trabajadores asalariados...sufran estos algún accidente de trabajo que les cause la muerte o una lesión o enfermedad que les impida trabajar la empresa o negociación que reciba sus servicios estará obligada a pagar sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa del trabajo una cantidad que se fije en cada caso. Igualmente, se presume que el accidente sobrevino con motivo del trabajo aquel el obrero se consagraba mientras no se pruebe lo contrario”.

Dos años después Bernardo Reyes, en Nuevo León, expidió una Ley más completa e importante en materia de accidentes laborales que sirvió de

base a otras legislaciones estatales, entre las que podemos citar la de Gustavo Espinoza Mireles, del Estado de Coahuila.

Posteriormente las Leyes de Manuel M. Diéguez y de Manuel Aguirre Berlanga se extendieron no solo a los riesgos de carácter profesional sino abarcaron también disposiciones relativas al descanso obligatorio, a la protección del salario, a la jornada de trabajo y al seguro social.

Por fin, en 1914, Cándido Aguilar en Veracruz expidió una Ley que incluso fue duramente atacada por las importantes innovaciones que contenía y por lo cual se garantizaba de manera más efectiva un mínimo de derechos a la clase trabajadora. Con esta Ley y con la de Agustín Millán, también en Veracruz, se aseguro en definitiva el derecho de asociación profesional, que en gran parte contribuyo para que nuestro Derecho del Trabajo se encausara como una disciplina jurídica distinta del Derecho Civil.

Más tarde, en 1915 el lic. Rafael Zubaran Capmany formuló un proyecto de Ley sobre el contrato del trabajo y en el mismo año en Yucatán el general Alvarado promulgó una Ley del Trabajo por la que creaba el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje.

Con la Ley de Yucatán se logro dar al Derecho del Trabajo una finalidad positiva:

La de elevar el nivel de vida de la clase trabajadora en el lugar del aspecto negativo que hasta entonces contemplaba; la de evitar la explotación del hombre por el hombre. Con la legislación del General Alvarado se logro también en gran parte la transformación de nuestro sistema económico, ya que a la Ley del Trabajo se unieron las Leyes Agrarias, de Hacienda, de Catastro y del Municipio Libre en un cuerpo general dominado *LAS CINCO HERMANAS*.

De acuerdo con el pensamiento del maestro De la Cueva, la legislación del trabajo del General Alvarado constituyó el intento más serio y completo de reforma integral del estado mexicano que sirvió de antecedente directo a los constituyentes de 1917.

Por lo que respecta a la redacción del artículo 123 constitucional, nos dice Antonio Díaz Soto y Gama, se debe, en gran parte, al Lic. José Natividad Macías, que contribuyó con las más valiosas aportaciones así como al Ingeniero Pastor Rouaix, que tomó sobre sí, junto con el Lic. Macías y el Diputado Rafael L. de los Ríos la pesada tarea de compensar las proposiciones presentadas en cada Junta y de redactarlas en debida forma. En esta labor coadyuvo también el Lic. José I. Lugo, en su carácter de jefe de la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento.

Las proposiciones presentadas al constituyente para que fueran tomadas en consideración en la reglamentación de los principios fundamentales del Derecho Laboral, se encontraban basadas en el deseo de reivindicar la dignidad de la persona humana mediante el establecimiento de justas condiciones de trabajo. Así, podemos apreciar que textualmente se dice:

“reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no solo al aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, salarios justos, y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimiento de beneficencia e instituciones de prevención social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reserva de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro para la tranquilidad pública”.

Posteriormente se hicieron varias reformas para dar cavidad en nuestra Carta Magna a la capacitación y al adiestramiento para elevar al rango constitucional la obligación de dar trabajo al que no lo tiene.

De 1917 a 1931 existieron Leyes estatales con diferentes reglamentaciones; en 1931 se federalizaron las Leyes locales y nació la Ley Federal del Trabajo que fue modificada en 1962 por reformas al artículo 123 constitucional.

Con fecha 9 de diciembre de 1968 el Presidente Días Ordaz presentó una iniciativa de la Ley Federal del Trabajo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que fue aprobada y entró en vigor en 1970; en uso de las facultades que le confería la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política y tuvo como tendencia la de conceder a los trabajadores en general algunos beneficios que no se encontraban consignados en la Ley Federal del Trabajo de 1931.⁶⁸

En la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo que entro en vigor el 1º de mayo de 1970 hace notar que “la legislación del trabajo no puede ser un derecho estático, sino, al contrario, para llenar su función tiene que ser un derecho dinámico que procure...mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. La Revolución Mexicana tuvo como una de sus causas fundamentales, la difícil condición por la que atravesaban las clases campesina y trabajadora y su propósito fue...asegurar a los integrantes de aquellas dos clases, un nivel de vida compatible con las necesidades y exigencias de la persona humana...si bien el gobierno debe contribuir al desarrollo de la industria, de la agricultura y del comercio, a fin de que se aumente la producción, también lo es que el crecimiento de la industria y de sus productos, no pueden beneficiar a un solo grupo, sino que debe extenderse a todos los

⁶⁸ Vid, CAVAZOS FLORES, Baltasar, *El Derecho del Trabajo Mexicano, a Principios del Nuevo Milenio*, primera reimpresión, Trillas S.A., México 2000, pp. 82-85.

sectores de la población mexicana sin excepción alguna ...Consecuentemente, la legislación del trabajo tiene que ser...un derecho dinámico, que otorgue a los trabajadores beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Solamente así se realizarían los ideales de justicia social que sirvieron de base a la Revolución Mexicana y están inscritos en nuestra Constitución."

En ese conocimiento, el propósito de la Ley Federal del Trabajo de 1970 era reafirmar el progreso socioeconómico del país, mejorando las condiciones de vida de la población del país, especialmente de los trabajadores.

2.6 El trabajo de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace una distinción entre sus trabajadores, los trabajadores de confianza y los trabajadores de base. Para poder comprender que es un trabajador de confianza en este ordenamiento legal estudiaremos los artículos que marcan la situación jurídica de los trabajadores de confianza.

Artículo 4º.

Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Artículo 5º.

Son trabajadores de confianza:

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

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional,

que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

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

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

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

d).- 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 presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoria.

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

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Sub-tesorero;

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;

V.- (Se Deroga).

Por otra parte en su artículo 8º y 70 podemos observar algunas de las limitantes que este tipo de trabajadores tiene en cuanto a sus derechos toda vez que establecen lo siguiente:

Artículo 8º.

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

Artículo 70

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

2.7 La Creación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

ANTECEDENTES

A.- En sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000, el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

B.- En sesión de 30 de abril de 2002 el Sen. César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

C.- En fecha 24 de octubre de 2002 el pleno del Senado aprobó el dictamen resultante del análisis de los referidos proyectos, remitiendo la Minuta a la H. Cámara de Diputados.

D.- La Colegisladora dictaminó procedente la modificación de la Minuta, misma que fue recibida en sesión del día 27 de marzo de 2003 en esta Cámara, siendo turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos a efecto de formular el presente dictamen.

CONSIDERACIONES

La Minuta sometida a nuestro estudio definitivo, confirma el gran interés por la instauración de un Servicio Profesional de Carrera que opere en el ámbito de la Administración Pública Federal.

En este sentido, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades. De manera expresa se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social. Los procedimientos que conforman el Sistema, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los Servidores Públicos. Estos elementos proporcionan una garantía de calidad que permite atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país. Contar con estos recursos, sin duda, se reflejará en la actualización, simplificación y modernización de la Administración central, así como en la transparencia de sus actividades.

CAPÍTULO 3.

MARCO JURÍDICO COMPARADO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Para poder establecer un parámetro claro y preciso en cuanto a que si los trabajadores de confianza deben tener o no estabilidad en el empleo y así poder dar una respuesta clara a nuestra hipótesis inicial es necesario estudiar y analizar la naturaleza jurídica del trabajo de confianza., así como la naturaleza jurídica de los trabajadores de confianza dentro de los ordenamientos legales laborales vigentes en México.

3.1 Naturaleza Jurídica de La Relación Estado-Epleado.

Existen aun autores que consideran al Estado como sujeto con carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre él y el trabajador burocrático y otros aseveran que reúne las características de un patrón.

Nosotros nos inclinamos por la segunda teoría, ya que el Estado puede considerarse como patrón, aunque no persigue un fin de lucro, sino un bienestar social común, apoyándose para ello en trabajadores los cuales son personas físicas los cuales prestan un trabajo personal y subordinado.

Aunque el Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación, esto no niega la relación laboral que existe entre ambos.

Para ser trabajador del Estado se requiere que le haya sido expedido nombramiento, que es el puente que lo ha de investir de funciones específicas y

que sea aceptado, o bien, que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Sin embargo esa calidad del Estado de ente supremo, no ha sido impedimento para auto limitar su poder. El otorgamiento de mayores garantías a los trabajadores burocráticos es una prueba de su auto restricción y apertura política.

Generalmente se acepta que el órgano, como elemento técnico de la actividad jurídica estatal, es un centro o esfera delimitado por normas jurídicas que le reconocen ciertos cometidos o atribuciones que serán realizados por una persona física o un conjunto de ellas, utilizando para su actuación bienes y actos pertenecientes o adscritos al Estado.

De lo anterior importa destacar, en primer término, el elemento objetivo consistente en ese centro abstracto de imputación de atribuciones publicas que, como es lógico, está determinado por normas jurídicas; y en segundo lugar, el elemento subjetivo, que es la persona física o agente que con su voluntad y actuación pone en movimiento al órgano.

Mientras el agente actúa como titular del órgano sólo puede tener la voluntad y el interés que las normas establecen para esa parte de la Administración Pública y, por ello, se acepta que entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, puesto que no son sujetos distintos; pero en lo individual, el agente tiene la voluntad y los intereses que son propios de todo ser humano, por lo que desde ese aspecto, existiendo dos sujetos si se puede hablar de una relación jurídica entre el Estado como empleador y el agente como empleado, con las necesidades que son propias de todo trabajador; esta es la relación que en términos generales habrá de examinarse comparándola con la existente entre patrón y obrero, para verificar

si se puede identificar o si existen diferencias y, en su caso, si esas diferencias los catalogan en naturalezas diferentes.

Para el maestro Acosta Romero la primera distinción radica en la puerta de acceso a la relación jurídica; así, el obrero entra a ella mediante un contrato, con todas las peculiaridades que el derecho del trabajador le señala como propias, es susceptible de permitir la individualización de los derechos y obligaciones de las partes; en cambio el empleado público entra a la relación jurídica como un acto único o acto condición que ha sido definido como una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, esto es, de un status legal preexistente.

Lo anteriormente sustentado por el maestro Acosta Romero, se contrapone a nuestro pensar, ya que creemos que en la relación laboral entre el patrón y el trabajador regulada por la Ley Federal del Trabajo, el acuerdo de voluntades del que se habla existe en teoría, pero en la realidad el trabajador no establece las condiciones en que quiere trabajar, sino que, acepta o no las condiciones impuestas por el patrón e igualmente se encuentra en una situación de desventaja.

Existe una relación de trabajo entre el Poder Público y sus servidores, esta relación tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como esta previsto en nuestra Ley laborista, a pesar de que ésta tiende a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas y esto no sucede tratándose del Poder Público y sus empleados, toda vez que las funciones encomendadas de Estado no persiguen ningún fin económico, si persiguen un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad, pero de cualquier forma no deja de ser una relación laboral, ni el Estado pierde su jerarquía dentro de esta relación.

Ambas relaciones examinadas son de Derecho Público, en la existente entre el patrón y el obrero se pone énfasis en la finalidad protectora del trabajador, según se infiere del artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XXVII, en la relación Estado-empleado el régimen de imperatividad, sin ser ajeno al resguardo de los derechos de las personas que fungen de los titulares de los órganos, hace hincapié en el objeto de la relación, que es el desempeño de las atribuciones del Estado.

El examen de las diferencias señaladas, revelan que estas provienen, en esencia, de dos características básicas de la relación Estado-empleado: En primer lugar la naturaleza soberana de aquél, uno de los sujetos de esa relación, cuya voluntad orgánica, se integra con la de los empleados y la relación existente entre el patrón y el obrero, donde ambos sujetos son particulares; y en segundo, la naturaleza del servicio prestado que es el desenvolvimiento y ejecución de las atribuciones encomendadas al Estado por el régimen jurídico, lo que no existe en la relación laboral.⁶⁹

Así se pueden determinar las características de la relación laboral entre el Estado y sus servidores.

1.- El empleado público se introduce a la relación jurídica mediante un acto condición, significándose con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto. Así el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las Leyes.

2.- Es un contrato de trabajo porque regula actividades, dentro de la relación laboral aunque las funciones encomendadas al Estado persiguen un fin de control que se incrusta en las actividades particulares de los miembros de la sociedad.

⁶⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*. Op. Cit. Pp. 615-617

3.- La relación Estado-empleado se caracteriza por un régimen de imperatividad, sin descuidar los derechos fundamentales de los trabajadores, porque el Estado, una de las partes del vínculo jurídico, actúa como soberano.

3.2 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza

Sobre el particular, Mario de la Cueva Expresa:

Para determinar el significado de este término debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la Ley, por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva, la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales.

Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, la confianza resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza para evitar injusticias.⁷⁰

La tesis que enseguida se enuncia nos señala qué debemos entender por trabajador de confianza:

“Empleados de Confianza. Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección administración o fiscalización de la misma manera que el sujeto principal, es decir, quien ejerza funciones directivas o sustituya éste a quien representa. Para adquirir la confianza se requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo que engendre necesariamente en el ánimo de

⁷⁰ Vid, DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit., p. 158.

otra la idea de confiar, siendo necesario un proceso psicológico en su mente que lo orille a depositar la confianza en determinada persona. De igual modo que aquélla se adquiere debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en el que se depositó la confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. La pérdida de la confianza es un acto totalmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansa en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida, y en materia de trabajo, su justificación cuando respecto del empleado se alega que se la ha perdido la confianza y por eso se le despide”.

Amparo 767 de 1942. Sección 1ª José Prado Romaña. 4 de julio de 1942, p. 108.

En el mismo sentido: *“Confianza: Pérdida de ella. Si bien la pérdida de ella proviene de un acto esencialmente subjetivo, se requiere no obstante, que descansa en hechos o circunstancias de carácter objetivo, que demuestren claramente la causa de esa pérdida y en materia de trabajo, debe justificarse cuando se alega respecto del empleado y se funda en ella su despido”.*

Pese a que las tesis anteriores citadas fueron emitidas bajo la vigencia del estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sus principios continúan vigentes porque se encuentran apegados a la Ley Burocrática.

El carácter singular del trabajo de confianza amerita, en realidad, que se expida un estatuto especial para dichos trabajadores o que se incluya un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero esta cuestión sería tema de elaboración de otro trabajo de investigación o de otra tesis, por lo que no abundaremos más sobre el punto.

En este contexto, la confianza es un problema psicológico y sobre todo subjetivo, en virtud de múltiples características y circunstancias de quien la siente y de quien la infunde. En conclusión la categoría de trabajador de confianza en el régimen laboral proviene única y exclusivamente de la Ley, toda vez que puede existir un trabajador catalogado como de confianza, pero que no realiza las funciones que se les atribuyen a éstos; o un trabajador cuyo nombramiento no sea catalogado como de confianza, pero que realice todas o algunas de las funciones que les competen a éstos.

3.3 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Constitución

La fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional solo concede a los trabajadores de confianza la protección al salario y los beneficios de la seguridad social, más no así la estabilidad en el empleo.

Así procederemos a transcribir la redacción textual de la fracción en comento para más adelante realizar un breve análisis de la misma

Artículo 123 apartado B fracción XIV constitucional:

La Ley determinara 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

En un análisis de la fracción anterior se pone de manifiesto, que esta no solo es enunciativa, sino limitativa de los derechos de los trabajadores de confianza dentro de la Administración Pública y uno de esos derechos limitados para esta clase de trabajadores es precisamente la estabilidad en el empleo.

Si bien es cierto que este tipo de trabajadores no cuentan con el derecho de la estabilidad en el empleo, también es cierto que estos han adquirido otros derechos a través del tiempo, como lo es el pago justo y la exclusión del pago de horas extraordinarias ante las agotadoras jornadas a las cuales han sido sometidos en ciertos periodos presidenciales como el de Luis Echeverría Álvarez.

Regresando al tema de la estabilidad en el empleo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha puesto de relieve en jurisprudencia definida que los trabajadores de confianza no han alcanzado el derecho a la estabilidad en el empleo.

Lo anterior tiene su sustento en lo descrito por el artículo 8° de la Ley Burocrática que de manera enunciativa comenta lo siguiente:

El artículo 8° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señala expresamente que, entre otros, quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5° de la misma.

Es decir según el texto del artículo 8°, los trabajadores de confianza no gozarán de los beneficios que esta Ley concede, por lo que se puede afirmar que para efectos de este ordenamiento estos trabajadores están desprotegidos en sus derechos.

3.4 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática

La fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional remite a la Ley reglamentaria para conocer cuáles son los cargos que serán considerados de confianza.

Así, en cumplimiento de dicha fracción constitucional el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece un sistema de calificación de los trabajadores de confianza:

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

II.- En el Poder Ejecutivo todos los de las Dependencias y de las Entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) *Dirección*, como consecuencia de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión...

En este sistema de calificación se presentan tres criterios para considerar a los trabajadores como de confianza.⁷¹

El artículo 7 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que “al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.”

De donde se desprende que “cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no se determina con precisión que el empleado es de

⁷¹ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel; *Derecho Laboral Bancario, Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia*, Porrúa, S.A., México, 1988, pp. 92-96

confianza se le deberá considerar como de base y, por tanto, sujeto al régimen de esta Ley.⁷²

El Lic. Santiago Barajas Montes de Oca en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, bajo la voz, trabajadores de confianza nos indica:

El criterio para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro de confianza ha sido muy variable y a atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos que a la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo: Las autoridades han sido inflexibles al considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con calidades personales requeridas para su eficaz desempeño. En otro aspecto, la propia Suprema Corte de Justicia, ha sustentado diversos criterios respecto de la catalogación de los empleos de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puesto de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida, tanto debido a sus efectos limitativos como a la calificación de las funciones que en la propia Ley se consignan, en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que, al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser contenidas en su carácter y contenido.

Por su parte en los reglamentos de las condiciones de trabajo de las dependencias gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas paraestatales, las funciones de confianza están asimismo definidas en forma específicas: a) por lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, b) por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

⁷² Vid. TRUEBA URBINA, Alberto, et, al., Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios y Jurisprudencia disposiciones complementarias, trigésima novena edición, Porrúa, S.A., México, 2000, p. 23.

del Estado y c) por las referidas condiciones de los reglamentos interiores de trabajo. Lo anterior nos permite concluir que las personas que ostenten un empleo de confianza en la Administración Pública, solo tienen la vía de amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio. Por esta razón cuando se han presentado controversias sobre la naturaleza jurídica del empleo de confianza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se ha declarado incompetente para conocer de cualquier reclamación y ha rechazado los escritos de demanda respectivos con base en lo contenido de la legislación mencionada.⁷³

CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha puesto de relieve en jurisprudencia definida que los trabajadores de confianza no han alcanzado el derecho a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de la 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 constitucional, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen del seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a las estabilidad en el empleo”.⁷⁴

⁷³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. Cit., pp. 3111 y 3112.

⁷⁴ Amparo Directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Decretario: Carlos Villascán Roldan.

Amparo Directo 1458/89. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa.

Amparo Directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. 5 votos. Ponente: Ma. Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Francisco Javier Mijangos Navarro.

Amparo Directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. 5 votos. Ponente: Ponente: Ma. Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Por otro lado, cuando el trabajador de confianza estima violado alguno de sus derechos tiene que acudir a la vía de amparo indirecto para pedir la protección de las garantías que estime se han violado en su perjuicio.

En tal sentido puede leerse la tesis jurisprudencial número 2, correspondiente a la segunda sala (administrativa), que aparece publicada en el informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1967 y que en seguida se transcribe:

*AMPARO PROCEDETE, 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.⁷⁵

Amparo Directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3de agosto de 1983. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldan.

⁷⁵ Amparo en revisión 8698/66.- Armando Pérez Figueroa. 25 de febrero de 1966. Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 843/66.- Nicolás Castro Zepeda. 20 de julio de 1966. Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 2170/66.- Roberto Uribe Aguilar. 7 de septiembre de 1966. Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 6049/65.- José Antonio Jiménez y Rodríguez. 2 de marzo de 1967. Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 5918/66.- Rubén Suárez Astullido y Otros. 21 de marzo de 1967. Unanimidad de 5 votos.

3.5 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley Federal del Trabajo

La Ley federal del trabajo al introducir la figura de la relación de trabajo, prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo para darle prominencia a esta relación llamada de trabajo que consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario cualquiera que sea el acto que le de origen (artículo 20 párrafo primero).

De tal forma que es secundario ya para el legislador laboral, el que exista un contrato así mismo, al juzgador le corresponde averiguar si efectivamente se dio la relación de trabajo, si existe el contrato y se presenta al Tribunal se estará a lo dispuesto en el, si no lo hay o existe pero no se exhibe de todas maneras el juzgador le otorgará al trabajador el mínimo de derechos estipulados por la Ley.

Está por demás evidenciar que el contrato de trabajo puede ser expreso o tácito, porque la relación de trabajo, se inicia con la prestación de un servicio subordinado y dependiente, pero en cambio el contrato de trabajo no se puede asegurar que se perfecciona con el mero consentimiento ya que se debe revestir con la forma prevista por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 25.

Por lo cual inferimos que no solo puede haber un contrato de trabajo sin relación de trabajo, sino también puede darse una relación de trabajo sin que exista un contrato.

En otras palabras no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral.

Para adentrarnos en el tema que nos compete la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9° nos dice:

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

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

El contenido de este artículo amerita algunas reflexiones:

El primer párrafo del precepto en comento acertadamente establece que no es la designación que se le de al puesto lo que le confiere el carácter de confianza sino que son las funciones que se realizan lo que le confiere tal carácter.

Con ello se evita en lo posible que el patrón califique como de confianza ciertos puestos buscando el beneficio de que los trabajadores que los ocupan no se sindicalicen y en su caso, se vean privados de la estabilidad en el empleo.

Por lo que respecta al contenido del segundo párrafo del mismo artículo ha suscitado fuerte controversia:

Así Baltasar Cavazos manifiesta: es verdaderamente lamentable que este precepto contenga dos párrafos contradictorios.

El primero que es correcto, ya que efectivamente el nombre que se le de a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, contradice al segundo, que previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza solo cuando tengan carácter general, lo cual no es exacto.

Siendo el origen de toda controversia y todas las dudas lo que debe entenderse por funciones de carácter general, es pertinente citar lo que por ello entendieron los señores diputados, manifestando en el dictamen que acompaño a la Ley:

...hace referencia a que la función tenga ese carácter y no a que la actividad del trabajador deba referirse de manera absoluta a todas las actividades de la empresa, ya que es posible que las funciones de dirección, de vigilancia, o de fiscalización... están encomendadas a varias personas, cada una de las cuales ejerza su actividad en un establecimiento o en un aspecto determinado de la actividad de la empresa, pero dentro de este concepto el término "funciones de carácter general" resulta indispensable por que si toda persona que ejerce una actividad directriz para la realización de una labor concreta fuese un trabajador de confianza, ocurriría que únicamente los trabajadores de la categoría inferior o más simple serán trabajadores de base o de planta.

3.6 Naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, determina que se debe entender como servidor público de carrera en su artículo III Fracción IX y que a la letra dice:

"Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia".

De esta fracción podemos determinar que todo servidor público de carrera es un trabajador de confianza.

Por otro lado en su artículo 4º nos da una clasificación del servidor público, y nos determina el procedimiento por medio del cual el servidor público ingresará al sistema de servicio público de carrera, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 4º.- Los Servidores Públicos de Carrera se clasificarán en Servidores Públicos Eventuales y Titulares. Los Eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El Servidor Público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley”.

Así mismo en su artículo 5º nos menciona los rangos que comprenderá el sistema, tomando como base el Catálogo de puestos el cual a la letra nos dice:

“Artículo 5º.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace.

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé”...

De este artículo se desprende que a los rangos antes mencionados les corresponden claves presupuestales de trabajadores de confianza según el catalogo de puestos de las diversas dependencias públicas.

No obstante esta Ley en su artículo 8º menciona cuales trabajadores no serán regulados por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en comento:

“Artículo 8º.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias”.

A pesar de que el artículo 8º de la multicitada Ley no hace referencia estricta de que estos sean trabajadores de confianza, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º los clasifica como tales, la afirmación anterior se basa en que dicho precepto legal nos indica lo siguiente:

Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes 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.

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

A.- En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Sub-contralores, 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.

B.- 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.

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

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b).- 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.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d).- 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 presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoria.

e).- 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.

f).- 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;

g).- Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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;

Por otra parte, del estudio detallado de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal se desprende que en su artículo 10º fracción I, les otorga el derecho a la estabilidad en el empleo a los trabajadores que formen parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, siendo estos los trabajadores de confianza que hayan ingresado al mismo por medio del concurso de selección como lo analizamos anteriormente, quedando este artículo como a continuación se indica:

“Artículo 10º.- Los Servidores Públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

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

También se desprende en la fracción X del citado precepto el derecho de los integrantes del Sistema, a ser indemnizados constitucionalmente en caso de ser despedidos sin causa justificada, misma que a continuación se transcribe:

X. Recibir una indemnización en los términos de Ley, cuando sea despedido injustificadamente,

Como ya se ha visto a lo largo del presente capítulo el trabajador de confianza tiene similitud en las diversas legislaciones, pero en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal les concede algunos derechos como el de estabilidad e indemnización.

CAPÍTULO 4.

DIFERENCIAS DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CON LA CONSTITUCION Y LA LEY BUROCRATICA.

Para comprobar nuestra hipótesis inicial es necesario que analicemos la contradicción existente entre la Ley del Servicio Profesional de Carrera vigente con la Constitución Federal y la Ley Burocrática, y así determinar si el artículo 10º de dicha Ley es inconstitucional, y como consecuencia debe ser reformado.

4.1.- Exposición De motivos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

TEXTO ÍNTEGRO DE LA LEY

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; SE REFORMAN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL; Y SE ADICIONA LA LEY DE PLANEACIÓN.

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS

HONORABLE ASAMBLEA:

1. A LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, FUE TURNADA PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN, LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO DE LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y ADICIONES A LA LEY DE PLANEACIÓN.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 72 inciso e) Constitucional, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 57, 60, 63, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de la mencionada Minuta, presentado a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Minuta descrita, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones:

ANTECEDENTES

A.- En sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000, el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

B.- En sesión de 30 de abril de 2002 el Senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

C.- En fecha 24 de octubre de 2002 el pleno del Senado aprobó el dictamen resultante del análisis de los referidos proyectos, remitiendo la Minuta a la H. Cámara de Diputados.

D.- La Colegisladora dictaminó procedente la modificación de la Minuta, misma que fue recibida en sesión del día 27 de marzo de 2003 en esta Cámara, siendo turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos a efecto de formular el presente dictamen.

CONSIDERACIONES

La Minuta sometida a nuestro estudio definitivo, confirma el gran interés por la instauración de un Servicio Profesional de Carrera que opere en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Más que un acto de creación de un nuevo órgano de gobierno, los legisladores nos hemos abocado a contribuir, mediante un sistema de servicio profesional de carrera, al establecimiento de una Administración Pública eficiente y atenta a cumplir con el fin último del servicio público: responder a las demandas de la población.

Los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, son garantía de que el desarrollo de las actividades se llevará a cabo de manera profesional y por

tanto, generarán resultados positivos en el ejercicio de la función pública.

En este sentido, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades. De manera expresa se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social. Los procedimientos que conforman el Sistema, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los servidores públicos. Estos elementos proporcionan una garantía de calidad que permite atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país. Contar con estos recursos, sin duda, se reflejará en la actualización, simplificación y modernización de la Administración central, así como en la transparencia de sus actividades.

La estructura del Sistema es completa y equilibrada, el cual depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo la Secretaría de la Función Pública la entidad directriz. La operación se llevará a cabo por cada una de las dependencias, al considerarlas particularidad desde cada sector.

El sistema operará de manera descentralizada, flexible y gradual, mediante siete subsistemas: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación; y Control y Evaluación.

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección y el Consejo Consultivo del Sistema son figuras adecuadas que le dan mayor certidumbre al Servicio Profesional de Carrera. Los Comités tendrán participación en los procesos de planeación y formulación de estrategias, además de ser también

pieza fundamental en los procesos de selección. El Consejo, por su parte, cumplirá funciones de consulta y recomendación.

El establecimiento, con claridad, de los derechos y obligaciones de los servidores profesionales de carrera, garantiza mayor certidumbre tanto para los funcionarios como para la Administración, dado que el cabal apego a estos lineamientos coadyuvan a su permanencia en el servicio. Este es el caso de la obligación de excusarse en asuntos donde pueda presentarse conflicto de intereses y la prohibición de ser removido de su cargo por razones políticas o por causas no previstas legalmente.

Las reformas y adiciones a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Planeación, y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, complementan el objetivo de consolidar un nuevo concepto de la Función Pública. Estas modificaciones al marco jurídico contenidas en los artículos Segundo, Tercero y Cuarto del proyecto de Decreto proporcionan las bases legales necesarias para la adecuada operación del servicio profesional de carrera.

Esta nueva Ley y el conjunto de reformas que la acompañan, permitirán concretar una institución sólida, confiable, honesta, transparente y de alta calidad. De igual forma, dotará a la Administración Pública, independientemente del partido que emane, de un cuerpo eficaz de servidores públicos y garantizará la continuidad en la operación de los programas de gobierno. Estos servidores, al ser portadores de los conocimientos técnicos necesarios y encontrarse ubicados en el cargo de acuerdo a su perfil y capacidad, serán una valiosa aportación a la consolidación del sistema democrático.

DE LAS MODIFICACIONES CONTENIDAS EN LA MINUTA

Una vez analizadas las modificaciones introducidas por la H. Cámara de Diputados, estas Comisiones Unidas consideran lo siguiente:

1. Respecto de la propuesta de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, incluida en el artículo Primero del proyecto de Decreto, resulta acertada la modificación consistente en aclarar la causal de separación contenida en la fracción IV del artículo 60 para establecer que el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por “incumplimiento reiterado e injustificado” de las obligaciones que la Ley le asigna, quedando subsistente la facultad de la Secretaría de la Función Pública de valorar esta circunstancia, con respeto a la garantía de audiencia del servidor público.

2. Resulta pertinente precisar en la redacción de la fracción VII del mismo artículo, que otra causa de separación se concretará cuando el resultado de la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera “sea deficiente”, en los términos que señale el Reglamento. La reforma propuesta por la H. Cámara de Diputados da claridad a la norma al evitar ambigüedades que se encontraban en el texto original.

3. La revisión del artículo Primero Transitorio de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es necesaria, en virtud de que la fecha prevista para la entrada en vigor de la Ley —1° de enero de 2003— ha quedado desfasada. En ese sentido, es aceptable que se haya considerado un plazo de 180 días para la iniciación de la vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4. Con la misma finalidad de que las normas sean suficientemente comprensibles, se adecuó el artículo Segundo Transitorio de la Ley del Servicio

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para especificar que su Reglamento deberá emitirse por la autoridad competente. Asimismo, se asume el contenido del tercer párrafo agregado al artículo Tercero Transitorio el cual, debido a las circunstancias de inicio de operaciones del Sistema, delimita los tiempos en que los servidores públicos de confianza podrán optar por participar en el Servicio Profesional de Carrera, al reunir los requisitos y seguir los procedimientos necesarios.

5. Se realizaron modificaciones menores en lo relativo a las reformas y adiciones a diversas Leyes, contenidas en los artículos Segundo, Tercero y Cuarto del proyecto de Decreto, con la finalidad de que no exista lugar a dudas respecto a las fracciones que no se reforman, por lo que se señalan expresamente las fracciones que permanecen sin cambio.

6. En cuanto a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estimamos conveniente la modificación que hizo la Colegisladora de la fracción XXVI del artículo 37. Estas Comisiones dictaminadoras consideran adecuado establecer que la Secretaría de la Función Pública promoverá las políticas necesarias para incorporar el uso de recursos tecnológicos de información y comunicaciones disponibles en la Administración Pública para proporcionar servicios e información gubernamental, conocidos como gobierno electrónico. Igualmente, se establece con claridad la entrada en vigor de estas modificaciones.

Estas Comisiones consideran que el conjunto de modificaciones anteriormente detalladas respetan el espíritu y los razonamientos que llevaron al pleno de la Cámara de Senadores a votar favorablemente la creación del sistema de Servicio Profesional de Carrera. Las reformas expresadas por la Colegisladora enriquecen y dan precisión a los contenidos propuestos de manera inicial por esta Cámara.

Una vez analizada la Minuta aludida y de acuerdo a los argumentos mencionados, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, se permiten someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue: ...

4.2.- Análisis jurídico de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La Ley del Servicio consta de cuatro títulos: el primero, "Disposiciones generales"; el segundo, "De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema"; el tercero, "De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera"; y el cuarto se refiere al recurso de revocación, así como a los tribunales competentes para conocer controversias derivadas de la aplicación de la Ley.

El artículo 1º. de la Ley señala como objeto de la misma "establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

La Ley, al hablar de sistema, anuncia que se tratará de un mecanismo en donde habrá varios actores que trabajarán en su implementación de manera conjunta e interdependiente, los cuales pensarán prioritariamente en el resultado final, esto es, tener a los mejores trabajando en la Administración Pública Federal, en contraposición a un enfoque meramente funcional, en

donde los actores piensan prioritariamente en la labor concreta que les toca desempeñar y no en el resultado global.

En su artículo 1º párrafo 2º nos dice que aunque no obligan al sector paraestatal a la aplicación de la Ley, sí se señala que las entidades que lo integran podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera, tomando como base los principios de la Ley.

Esta no obligatoriedad para aplicar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en las entidades paraestatales es debido a que se desea conservar la autonomía e independencia de cada una de ellas y de las cuales goza dicho poder político regulador. También consideramos que si se hubiera realizado un estudio más detallado se pudo haber establecido esta Ley como obligatoria en todos los sectores de la administración tanto centralizada como descentralizada para lograr la profesionalización y mejor desempeño de los servidores públicos.

El objeto de la Ley del Servicio consiste en "establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

En el artículo 2º se define el Sistema del Servicio Profesional de Carrera como un "mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Función Pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la Función Pública para beneficio de la sociedad".

Estamos de acuerdo que el ejercicio del poder público es en beneficio de la sociedad; por lo que ésta Ley se hizo más necesaria porque para poder acceder a un puesto dentro de la administración, no siempre se buscaba a la persona más apta profesionalmente hablando, sino que el fin era obtener un

beneficio personal para el sujeto que hacía la designación, como para el designado, lo que comúnmente llamamos “dedazo”.

Toda vez que el fin y razón de ser del ejercicio del poder público es el beneficio de la sociedad, parecería innecesario que se mencione que el objetivo del Servicio de Carrera es precisamente ése. Esto se debe al hecho de que al momento de designar a quienes desempeñarían cargos públicos, no siempre se buscaba al más apto profesionalmente hablando, sino el fin era obtener un beneficio personal, tanto para el que designaba, el cual ganaba una lealtad política hacia él, como para el designado, que ejercía el puesto más como una forma de servicio por la que recibía un sueldo, que como una extensión de su patrimonio.

En el mismo artículo 2º se establece que las autoridades están encargadas de hacer funcionar el sistema, de esta manera se señala que dependerá del Ejecutivo, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública (anteriormente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como se verá más adelante), y cada una de las dependencias de la Administración Pública tendrá a cargo la operación del mismo.

El último párrafo del artículo 2º señala que los principios rectores del sistema serán la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En la Ley podemos identificar tres tipos de trabajadores dentro de la Administración Pública Federal, los de base, los de libre designación y los de carrera, recibiendo cada uno un tratamiento distinto con respecto al sistema.

En el artículo 6º nos habla de los trabajadores de base, los cuales no fueron incluidos dentro del Sistema de Servicio Profesional, pero no quedan excluidos para poder ingresar al mismo, siempre y cuando se sujeten a los

procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando imposibilitados para permanecer en activo en ambas situaciones.

Que el Servicio de Carrera, tal y como lo prevé la Ley, incluya en principio sólo al personal de confianza y no al de base puede ser una debilidad del mismo. Pensamos que no existe razón de fondo para no elegir a los más capaces al momento de designar, por ejemplo, al personal de limpieza que labora en la Administración Pública Federal. Creemos que la existencia de derechos laborales, así como de sindicatos que defiendan los intereses legítimos de los trabajadores del Estado, no pueden ser un obstáculo para la implantación del servicio profesional en el personal de base.

Los servidores públicos de libre designación comprenden al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos (artículo 8º).

Así también podrán ser nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato los miembros del Gabinete de Apoyo, equivalente al grupo de asesores, que es la Unidad Administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes. La estructura de estos gabinetes deberá estar aprobada por la Secretaría de la Función Pública de acuerdo con la capacidad presupuestal de la dependencia, prohibiéndoseles, además, ejercer atribuciones que por Ley competan a los servidores públicos de carrera (artículo 7º).

Al igual que los trabajadores de base, los de libre designación no fueron incluidos dentro del Sistema de Servicio Profesional, aunque la Ley no excluye que puedan ingresar al mismo, siempre y cuando se sujeten a los

procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando imposibilitados para permanecer en activo en ambas situaciones (artículo 6º).

Queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación (artículo 69, fracción XVI), así como los criterios generales para determinar los cargos que podrán tener tal carácter (artículo 5º).

El Sistema de Servicio Profesional no comprenderá a los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano, personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios por las dependencias (artículo 8º). Consideramos que el motivo por el cual se excluyó a estos servidores del Sistema de Servicio Profesional, fue por tratarse de áreas o que ya tienen implementado por Ley un servicio de carrera o tienen ya un sistema de ascensos establecido.

El Servidor Público de Carrera será la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeñe un cargo de confianza en alguna dependencia (artículo 3º., fracción IX). Este servidor ingresará al Sistema de Servicio Profesional a través de un concurso de selección, y sólo podrá ser nombrado y removido de acuerdo con lo previsto en la Ley (artículo 4º).

El Servidor Público de Carrera podrá ser de dos tipos: Eventual o Titular. Los primeros son los que, siendo del primer nivel de ingreso, se encuentran en su primer año de desempeño; los que hubieren sido designados a un cargo público sin sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección ordinario,

debido a una situación de emergencia, y los que ingresen con motivo de un convenio de intercambio con alguna institución u organismo (artículo 4º). Se entiende, aunque la Ley no lo mencione, que los demás servidores públicos que no sean eventuales serán titulares.

El Sistema del Servicio Profesional comprende los rangos de director general, director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, comprendiéndose además los niveles de Adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente.

El artículo 10º señala los derechos de los Servidores Públicos de Carrera. Sobresale especialmente el establecido en la fracción I: "Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley", el cual tiene su contrapartida en la obligación señalada en la fracción III del artículo 11: "Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema".

Aquí radica la novedad en México del Sistema del Servicio Profesional. Lo cual consideramos que es el gran problema de esta Ley, toda vez que ésta situación va en contra de la esencia del trabajo de confianza, ya que a las personas que son consideradas como trabajador de confianza la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no les otorga la estabilidad en el empleo, ya que solo tendrán derecho a la protección de su salario y a la seguridad social.

Creemos que si bien, el servidor público de carrera sabrá que la estabilidad de su cargo, así como su ascenso no dependerá de que sea afín políticamente del superior jerárquico, sino de su preparación y capacidad profesional para el puesto, la cual deberá comprobar a través de evaluaciones. También es cierto que esta situación es de acuerdo a la legislación vigente y aplicable improcedente ya que como se dijo en el capítulo segundo las

personas que ocupan puestos de confianza no gozarán de estabilidad en el empleo.

De acuerdo con el artículo 13, el Sistema del Servicio Profesional cuenta con la siguiente estructura funcional.

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- II. Subsistema de Ingreso.
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- VI. Subsistema de Separación.
- VII. Subsistema de Control y Evaluación.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se encarga de determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la Administración Pública Federal para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Así mismo el artículo 67 nos indica que el Sistema del Servicio Profesional tiene la siguiente estructura orgánica o actores encargados de aplicar a aquél, así como a sus subsistemas :

- I. La Secretaría de la Función Pública.

II. Consejo Consultivo.

III. Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

Este subsistema será establecido por la Función Pública y a través de sus procesos operará el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (artículo 14, fracción II), el cual será un padrón que contenga la información sobre los recursos humanos dentro de la Administración Pública Federal, en la cual se registrarán los servidores públicos de carrera (artículos 15-20).

El Subsistema de Ingreso regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema de Servicio Profesional (artículo 13, fracción I).

Para ingresar al dicho sistema, según el artículo 21, el aspirante debe cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.

II. No haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad por delito doloso.

III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el Servicio Público.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y

V. No estar inhabilitado para el Servicio Público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

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

El Sistema del Servicio Profesional contiene la siguiente estructura orgánica o actores encargados de aplicar el mismo, de acuerdo con el artículo 67.

I. La Secretaría de la Función Pública.

II. Consejo Consultivo.

III. Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se encarga de determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la Administración Pública Federal para el eficiente ejercicio de sus funciones (artículo 13, fracción I). Este subsistema será establecido por la Función Pública y a través de sus procesos operará el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (artículo 14, fracción II), el cual será un padrón que contenga la información sobre los recursos humanos dentro de la Administración Pública Federal, en la cual se registrarán los servidores públicos de carrera (artículos 15-20).

Si por razones de reestructuración de la Administración Pública Federal desaparecen cargos, y en consecuencia, Servidores Públicos de Carrera cesan en sus funciones, el Sistema de Servicio Profesional procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección (artículo 40).

En el artículo 44 nos dice que se entiende por capacitación y certificación, mismos que son procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal .

En los artículos 52 y 53 nos señala que los Servidores Públicos tendrán la obligación de presentar una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, por lo menos cada cinco años. Y además se tendrá sólo dos oportunidades para aprobar dicha evaluación, en caso contrario se procederá a separar del sistema al Servidor Público .

El Subsistema de Evaluación del Desempeño tiene el propósito de establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los Servidores Públicos de Carrera, y estos serán los parámetros para obtener ascenso, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral lo anterior se desprende del artículo 13, fracción V.

Para la presente Ley en su artículo 54 como evaluación del desempeño se entiende el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los Servidores Públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

En relación con el artículo anterior el artículo 58 nos indica que las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensables de permanencia en el sistema y en el puesto.

En tanto el Subsistema de Separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un Servidor Público deja de formar parte de Sistema de Servicio Profesional o se suspenden temporalmente sus derechos

de acuerdo con el artículo 13, fracción VI. Así mismo y en correlación con el antes mencionado artículo se encuentra el 59 que nos indica que por separación se entenderá la terminación del nombramiento de un Servidor Público de Carrera o las situaciones por lo que dicho nombramiento deja de surtir efectos.

Conforme al artículo 60, el nombramiento de Servidor Público de Carrera deja de surtir efectos por causas como:

I.-La renuncia del Servidor Público.

II.- Defunción.

III.- Sentencia ejecutoriada que imponga al Servidor Público una pena que implique privación de la libertad.

IV.- Incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones que la Ley del Servicio le impone. Aquí la Ley prevé que la Secretaría de la Función Pública valorará este incumplimiento conforme al reglamento que se expida de la Ley y otorgando la garantía de audiencia al Servidor Público. Sin embargo, en el artículo 75, fracción IX, se dice que serán los comités quienes determinarán la procedencia de la separación Servidor Público en este caso. Pensamos que esta situación deberá ser aclarada por el reglamento.

V.- Hacerse acreedor a las sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia, como son la destitución y la inhabilitación.

VI.- No aprobar por dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación del desempeño. Pensamos que esta fracción es clave

dentro del Sistema de Servicio Profesional, ya que le da seriedad tanto a la capacitación como a las evaluaciones del desempeño, haciendo depender de ellas la permanencia en el puesto.

VII. Cuando el resultado de la evaluación del desempeño sea deficiente. Para que esta fracción sea congruente con la anterior, se puede interpretar que será la segunda evaluación, pero si es así, esta fracción estaría de más. Puede ser también que se trate de conceptos distintos: se puede aprobar la evaluación, pero el resultado fue deficiente, por lo que procedería la separación.

De acuerdo con el artículo 13 fracción VII el Subsistema de Control y Evaluación tiene como objetivo diseñar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de operación del Sistema de Servicio Profesional que se traduce en evaluar no al servidor público, sino al sistema mencionado en sí.

De los artículos 67 a 72 se regula la estructura orgánica de dicho sistema, y se señalan las funciones que le corresponderán a cada órgano.

La Secretaría de la Función Pública tiene el encargo de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional en la dependencia, así como de vigilar que los principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar tal sistema (artículo 68).

La Secretaría de la Función Pública está facultada para establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión ciudadana sobre la función del Sistema de Servicio Profesional, así como de la mejora en la prestación del servicio que brindan las dependencias. Podrá también asesorarse de instituciones académicas nacionales y extranjeras, empresas especializadas, así como de colegios profesionales (artículo 69, fracción XII).

El Consejo Consultivo es un órgano de apoyo para el Sistema de Servicio Profesional; estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, los responsables de cada Subsistema, por los Presidentes de los Comités Técnicos de cada dependencia, y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social, cuenta además con un representante de los sectores social, privado y académico, por invitación de los demás representantes (artículo 70). Este órgano funciona como un mecanismo consultivo, así como de propuesta de mejoras para el Sistema de Servicio Profesional, pero carece de facultades de decisión. No obstante esta limitación, pensamos que su utilidad radica en que permite que representantes de la sociedad civil tengan intervención dentro de dicho sistema, lo cual puede traducirse en un mecanismo de vigilancia social.

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección son aquellos que en cada dependencia se instalan como el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema de Servicio Profesional en el interior de la misma. Cada Comité Técnico de Profesionalización y Selección será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de la dependencia y para la prestación de un mejor servicio público a la sociedad (artículo 72).

Dichos comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o equivalente que lo presidirá. Cuando un Comité Técnico de Evaluación y Selección actúe como Comité de Selección, el Oficial Mayor será sustituido por el superior jerárquico inmediato del área en donde se haya registrado la necesidad institucional o la vacante (artículo 74).

La Ley termina con el título cuarto en donde se prevé la forma de resolución de conflictos derivados de la aplicación de la misma. En primer lugar establece el recurso de revocación, el cual se interpondrá en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente a aquél en que se haga del conocimiento el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección (artículo 76).

El artículo 78 nos indica que en caso de que existiese un recurso de revocación interpuesto por el aspirante en contra del procedimiento de selección se tomará como Ley supletoria la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El artículo 79 señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales del trabajo que se susciten entre las Dependencias y los Servidores Públicos sujetos a la Ley del Servicio, teniendo aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Si bien es cierto que el artículo 79 simplemente está reiterando lo que Leyes anteriores y Tribunales ya establecidos han venido regulando y conociendo, pensamos que el Congreso consideró conveniente incluirlo para dejar claro que la Ley del Servicio, aunque relacionada con la materia laboral, regula situaciones diferentes. En congruencia señala que en caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de la Ley del Servicio, competirá conocerlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 80). Consideramos que lo escueto de la Ley del Servicio sobre la competencia del Tribunal podría dar lugar a confusión sobre el alcance de la misma. Por ejemplo, cabría preguntarse si dicho Tribunal podría conocer controversias sobre los criterios de evaluación que se instrumenten, ya que la

Ley del Servicio los excluyó de ser conocidos pero sólo en el recurso de revocación, no en el proceso que se siga ante el tribunal.

Es un gran avance que en México se cuente ya con una Ley que manifieste la intención del Congreso y del Ejecutivo de profesionalizar el Servicio Público. Este esfuerzo sería conveniente que se realizara también en las entidades federativas que no cuenten con un esquema semejante. De cualquier forma, es importante que los actores encargados de implementar el Sistema de Profesionalización sean conscientes que no se trata de la primera vez que se intenta hacerlo, por lo cual será importante tener presente los obstáculos, como la contraposición de esta Ley con la Constitución Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en cuanto a la estabilidad de los trabajadores de confianza y la indemnización constitucional que les otorga esta Ley en su artículo 10 fracciones I y X .

4.3.- La Inconstitucionalidad del Artículo 10º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Para poder determinar que el artículo 10º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es inconstitucional, es menester comprender la fundamentalidad y supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la Ley fundamental del Estado. Entraña por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de Derecho en su integridad. Consiguientemente el concepto de fundamentalidad equivale al de primariedad, o sea que si la Constitución es la Ley fundamental al mismo tiempo es la Ley primaria. Esto implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones fundamentales de toda la estructura jurídica de un Estado, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos

primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa que ésta es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo.⁷⁶

El principio de supremacía constitucional descansa sobre bases lógico-jurídicas. La constitución es la base de la estructura jurídica del Estado que sobre ésta se organiza, debe autopreservarse frente a la actuación de todos los órganos estatales que ella misma crea, órganos primarios o de los órganos derivados. Dicha autopreservación reside primordialmente en el mencionado principio, según el cual se adjetiva el ordenamiento constitucional como “Ley suprema” o “*lex legum*” es decir, “Ley de Leyes”. Obviamente, la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las Leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la Ley que provoque estos fenómenos carece de “validez formal”, siendo susceptible de declararse nula, inválida, inoperante o ineficaz por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.⁷⁷

Del principio de supremacía de la Constitución y de su aplicación en la dinámica jurídica se derivan varias consecuencias que serian prolijo enunciar. Podemos sostener sin embargo, que algunas de ellas son el fundamento de diversas instituciones constitucionales que en distintos regímenes jurídicos se han estructurado diferentemente es por eso que el maestro Xifra Heras, apunta como consecuencias fundamentales los siguientes puntos:

⁷⁶ BURGOA ORIHUELA , Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., pp. 357-359.

⁷⁷Vid; BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*. Trigésima cuarta edición, Porrúa, S.A., México 1997 p.359

“a) El control de la constitucionalidad de las Leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la Constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.

b) La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la constitución, pues como afirma Eximen, los diversos poderes constituidos existen en virtud de la Constitución en la medida y bajo las condiciones con que los ha fijado”.⁷⁸

Este principio de supremacía constitucional se consagra en el artículo 133 de nuestra Constitución de 1917 que corresponde al artículo 126 de nuestra Ley Fundamental de 1857, siendo el texto de dicho precepto el siguiente:

“ Ésta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.”

Parece ser que la primera parte del citado artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las Leyes dadas por el Congreso federal que emanen de ella y a los Tratados Internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas Leyes como los mencionados Tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución.

⁷⁸ Vid; XIFRA ERAS, Jorge *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1962. p.61

En esa tesitura y desde el punto de vista jerárquico podemos observar a toda luz que dentro del texto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal encontramos que el artículo 10º es inconstitucional, toda vez que otorga algunos derechos a los trabajadores de confianza que la Constitución Federal como Ley suprema no les otorgan, y más aún, la Ley Burocrática como Ley reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tampoco.

Para poder explicar lo aseverado anteriormente es necesario comprender el contenido del artículo 3º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en comento, que a la letra dice:

“ Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;

II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada;

III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;

IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;

V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;

VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;

VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus Órganos Desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y

IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”.

Lo importante a resaltar en el precepto anterior es la fracción IX, la cual nos define qué es lo que se entiende por Servidor Público de Carrera con lo que concluimos que es un trabajador de confianza, toda vez que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Consiguientemente es imperioso relacionar la fracción en comento con lo establecido en el artículo 4º de la misma Ley, el que expresa lo siguiente:

Artículo 4º.- **Los Servidores Públicos de Carrera se clasificarán en Servidores Públicos Eventuales y Titulares.** Los Eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El Servidor Público de Carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Lo sobresaliente en este artículo es que por una parte clasifica a los Servidores Públicos de Carrera en Eventuales y Titulares, omitiendo mencionar textualmente en esta clasificación a los que son considerados como de confianza. Sin embargo lo anterior no indica que no existan este tipo de trabajadores, ya que el último párrafo de la norma en comento nos expone que

el Servidor Público de Carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y que solo podrá ser removido en los casos y procedimientos previstos por la Ley del Servicio Profesional de Carrera; por lo que si relacionamos la fracción IX del artículo 3º analizada con anterioridad, con el presente artículo, podemos concluir que todos los Servidores Públicos que ingresen al sistema por medio de este procedimiento, son **trabajadores de confianza**, y por consiguiente la clasificación en cuanto a los Servidores Públicos que debería mencionar la Ley sería Servidores Públicos de Carrera de Confianza Eventuales y Servidores Públicos de Carrera de Confianza Titulares.

Lo enmarcado en el párrafo precedente toma relevancia toda vez que el artículo 10º de la Ley del Servicio de Carrera vigente, otorga a los Servidores Públicos de Carrera de Confianza algunos derechos que desconocen la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo argumentado con antelación lo podemos corroborar estudiando el citado precepto que a la letra nos indica que:

Artículo 10º.- Los Servidores Públicos de Carrera tendrán los siguientes derechos:

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

II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;

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

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;

VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un Servidor Público en la jerarquía inmediata inferior;

IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;

X. Recibir una indemnización en los términos de Ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Este precepto nos indica que los Servidores Públicos de Carrera, es decir, los Servidores Públicos de Carrera de Confianza gozan de un derecho que no les es inherente, el cual es el derecho a la estabilidad en el empleo.

Lo anterior tiene sustento en que la Constitución Federal en su artículo 123 apartado B fracción XIV nos expresa que:

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

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

Este artículo a simple vista parece no decir mucho, pero analizándolo detalladamente, marca la pauta para establecer que en primer término la Ley Burocrática como Ley reglamentaria del precepto a que hacemos mención, determinará cuáles son los cargos que serán considerados como de confianza, lo que corroboramos en su artículo 5º, y en segundo plano al establecer que las personas que desempeñen cargos de confianza solo disfrutaran de las medidas de protección al salario, como pueden ser salarios devengados, prima vacacional, aguinaldo etc.. y de los beneficios de seguridad social, luego entonces por exclusión podemos determinar que si la Ley Suprema no les otorga el derecho a la indemnización constitucional, se traduce en que este tipo de trabajadores carecen de estabilidad en el empleo, y que pueden ser cesados en cuanto se les pierda la confianza.

Por otro lado los artículo 5º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado robustecen lo sustentado en el párrafo precedente ya que a la letra dicen:

“Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

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

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional,

que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Área, adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

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

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

d).- 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 presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoria.

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

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes 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.

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Sub-contralores, 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.

B. 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.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Sub-contralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las Áreas Administrativas, Técnicas y Parlamentarias, Enlaces y Secretarías 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:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) 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.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) 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 presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoria.

e) 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.

f) 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;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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;

V.- (Se deroga)".

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

En esa tesitura observamos que los empleados de confianza son excluidos del ordenamiento legal en comento, y que al igual que en la Constitución Federal, por exclusión se deduce que no tienen estabilidad en el empleo.

Por otra parte continuando con el análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su artículo 10º fracción X les otorga a los Servidores Públicos de Carrera, que como ya determinamos con anterioridad son los Servidores Públicos de Carrera de Confianza, el derecho a una indemnización constitucional en caso de ser cesados injustificadamente. Punto que resulta contrario a la Constitución y a la Ley Burocrática, ya que como se determinó arriba, este tipo de Servidores Públicos al no tener estabilidad en el empleo, no pueden tener derecho a que se les indemnice constitucionalmente.

En ese sentido fundamenta aun más lo sustentado, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en jurisprudencia

definida que los trabajadores de confianza no han alcanzado el derecho a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de la 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 constitucional, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen del seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a las estabilidad en el empleo”.⁷⁹

Para finiquitar este capítulo podemos concluir que dado que el artículo 123 apartado B fracción XIV de la Carta Magna nos expresa que: “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...

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

En esencia el referido precepto nos muestra por exclusión que los trabajadores de confianza no cuentan con el derecho a la estabilidad, al limitar sus derechos a la protección al salario y a la seguridad social, y como consecuencia no tienen derecho a una indemnización por despido injustificado.

Por otra parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º nos menciona cuáles cargos son los considerados como de confianza. Y así mismo en su artículo 8º nos dice que: “Quedan excluidos del régimen de esta Ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior

⁷⁹ Amparo Directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldan.

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”.

Como ya se vio en lo citado con anterioridad éstos trabajadores quedarán excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo debido a que no están incluidos dentro del régimen de la Ley Burocrática.

No obstante lo anterior, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su artículo 3º Fracción IX define al Servidor Público de Carrera como la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Y en su artículo 4º párrafo 2º nos indica que el Servidor Público de Carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Por lo que concluimos que toda persona que ingrese al servicio por este medio será considerado un trabajador de confianza.

Lo anterior toma un especial interés toda vez que la misma Ley en su artículo 10º nos indica que los Servidores Públicos de Carrera tendrán los siguientes derechos:

“Fracción I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley.

Fracción X. Recibir una indemnización en los términos de Ley cuando sea despedido injustificadamente.”

Como consecuencia de lo sustentado, estudiado y fundado podemos establecer que el artículo 10º de La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es inconstitucional por atentar contra la armonía que debe existir entre la Constitución Federal y los ordenamientos legales creados a partir de ella, por tanto a nuestro parecer debe ser reformado el mencionado precepto, para lograr su armonía con la Constitución y con la Ley Burocrática, quitándoles el derecho a la estabilidad en el trabajo.

En ese conocimiento podemos observar que por una parte al reformarse el artículo 10º de La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal esta también debe excluir del derecho a la estabilidad en el empleo y de una indemnización constitucional por despido injustificado a los trabajadores de confianza como lo hacen la Constitución y con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley Federal del Trabajo, supletoria de la Ley Burocrática nos define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

El Estado es una persona moral, que para lograr sus fines utiliza el servicio de varios trabajadores.

Luego entonces el Estado es considerado como patrón toda vez que para lograr sus fines utiliza el servicio de varios trabajadores.

SEGUNDA.- Ninguna Ley creada en Estados Unidos Mexicanos puede contravenir lo que establece la Constitución Federal como Ley suprema de la Nación.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue creada dentro del los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no debe contravenir a la que establece la Constitución Federal.

TERCERA.- Los trabajadores de confianza no tienen estabilidad en el empleo, así en el apartado A como en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los trabajadores del Servicio Profesional de Carrera son trabajadores de Confianza en el artículo 123 apartado B.

Luego entonces, los trabajadores del Servicio Profesional, no deben tener derecho a la estabilidad laboral.

CUARTA.- Ninguna Ley creada en los Estados Unidos Mexicanos puede contravenir a la Constitución, o será inconstitucional.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal contraviene lo dispuesto por la Constitución.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es inconstitucional por contravenir a la Constitución.

QUINTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado B fracción XIV, excluye del derecho a la estabilidad a los trabajadores de confianza.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su artículo 10º otorga el derecho a la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza.

Luego entonces el artículo 10º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración Pública Federal es inconstitucional por contravenir lo dispuesto por la Carta Magna.

PROPUESTA

Para lograr la armonía de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal con la Constitución Federal y la Ley Burocrática vigentes se deben derogar las fracciones I y X del artículo 10º de la Ley del Servicio Profesional Vigente quedando de la siguiente manera:

“Artículo 10.- Los Servidores Públicos de Carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Derogada;

II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;

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

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;

VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;

IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;

X. **Derogada** y;

XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

FUENTES CONSULTADAS

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, décima cuarta edición, Porrúa S.A., México, 1990.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, segunda edición, Porrúa, S.A., México, 1999.
- 3.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Laboral Bancario, Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia, Porrúa, S.A., México, 1988.
- 4.- ALONSO GARCÍA, Manuel, Curso del Derecho del Trabajo, sexta edición, Bosch, Barcelona, 1958.
- 5.- ALVIREZ FRISCIONE, Alfonso, La Justicia Laboral, Sista S.A. de C.V., México, 1991.
- 6.- Aristóteles, La Política, 2ª Edición, Josmar S.A., Madrid, 1970.
- 7.- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, tomo I, Desalma, Buenos Aires, 1962.
- 8.- BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, sexta edición, Sista S.A. de C.V., México, 1998.
- 9.- BRINES, Guillermo, Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales, Trillas S.A., México, 2003.
- 10.- . BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, décimo quinta edición, Porrúa S.A., México, 1999.

- 11.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, trigésima cuarta edición, Porrúa S.A., México, 1997.
12. CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2000.
13. CANTON MOLLER, Miguel, Derecho Individual del Trabajo Burocrático, segunda edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.
14. CAVAZOS FLORES, Baltasar, El Derecho del Trabajo Mexicano, a principios del nuevo milenio, Trillas S.A., México, 2000.
- 15.- CORTES, Ugarte, El Pacto Federal y las Facultades Originarias de los Estados en Materia de Trabajo Burocrático, Poder Ejecutivo Estado de México, Dirección de prensa y Relaciones Públicas, Toluca, 1977.
- 16.- DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, décimo cuarta edición, Porrúa S.A., México, 1981.
- 17.- DE BUEN LOZANO, Néstor, Trabajadores del Estado en Ibero América, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- 18.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, novena edición, Porrúa S.A., México, 1996.
19. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano (Historia, Principios fundamentales, Derecho individual y trabajos especiales), octava edición, Porrúa, S.A., México, 2001.
- 20.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP, México, 1990.

- 21.- FREYRE RUBIO, J. Las Organizaciones Sindicales , Obreras y Burocráticas Contemporáneas de México, 3ª edición, UAM-A; Colección de Ensayos No. 11, México 1999,.
- 22.- GOMEZ SANCHEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa S.A., México, 1998.
- 23.- MORALES PAULIN Carlos, Derecho Burocrático, Porrúa S.A., México, 1995.
- 24.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, décima octava edición, Porrúa S.A., México, 1997.
- 25.- TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición, Porrúa, S.A., México, 1981.
- 26.- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático: comentarios y jurisprudencia, disposiciones complementarias, trigésima novena edición, Porrúa, S.A., México, 2000.
- 27.- WITKER; Jorge, Técnicas de la Investigación Jurídica, Mc. Graw – Hill, México, 1996.
- 28.- WITKER; Jorge, Metodología Jurídica, segunda edición, Mc. Graw – Hill, México, 2002.
- 29.- XIFRAS HERAS, Jorge, Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1962.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1938.

Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1941.

OTRAS FUENTES.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial bibliográfica Omeba, Ancalo, S.A., 1975, Tomo CONS-COST, Tomo LEGA-MAND, Tomo ADMI.

Diccionario Jurídico Mexicano, Décima Primera Edición, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, Tomo P-Z.

Diccionario Jurídico Mexicano 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000.

García Pelayo y Gross, Ramón, *Nuevo Larousse Básico* 5ª Edición actualizada, México, Librairie Larousse S.A., 1989.

Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico* 2ª Edición ampliada III, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo P-Z.

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21ª Edición, Revisada, actualizada y Ampliada, Buenos Aires, Editorial Heliosta S. e R. L., República Argentina, 1989, Tomo II C-CH.