



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**ANÁLISIS DE LOS TRABAJADORES DE
CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS
PODERES DE LA UNIÓN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ANI XÓCHITL GÓMEZ SÁNCHEZ

**ASESORA:
LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTÍZ**



MEXICO

2009



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 la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Estudios Superiores Aragón y a mis profesores que contribuyeron en mi formación profesional.

A la Lic. Martha Rodríguez Ortiz, por su disposición, apoyo, colaboración y dirección para la realización de la presente tesis.

Gracias a Dios por la oportunidad de vida, superación y por todo lo que ha puesto en mi camino.

Gracias a mis padres:

Flavio Gómez, por ser el ejemplo de profesionalismo, dedicación, amor al estudio. Es mi admiración y respeto.

María Guillermina Sánchez, por darme todo su amor, apoyo, consejos y dedicación, sin los que no hubiese sido posible concluir mis estudios, ni llegar hasta en lo que hoy me he convertido.

A mis hermanos: Aura Méztli, Jesús y Flavio, por su cariño y por compartir nuestro camino por la vida.
... Los quiero mucho a todos.

A todas aquellas personas y amigos que de alguna u otra forma, contribuyeron para hacer realidad este sueño.

Mil gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO I

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y GENERALIDADES

1.1	Derecho del Trabajo	1
1.2	Derecho Burocrático	5
1.3	Patrón	10
1.4	Trabajador	12
1.5	Estado	14
1.6	Trabajador al Servicio del Estado	19
1.7	El Estado como Patrón	22
1.8	Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado	25
	1.8.1 Trabajador de Base	27
	1.8.2 Trabajador de Confianza	29
1.9	Condiciones Generales de Trabajo	35
1.10	Estabilidad en el Empleo	38
1.11	Jornada Laboral	41

CAPÍTULO II

II. ANTECEDENTES DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1	México Independiente	47
2.2	Constitución de 1857	50
2.3	Constitución de 1917	55
	2.3.1 El Trabajo Burocrático y su Incorporación al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	63
2.4	Ley Federal del Trabajo de 1931	65
2.5	Ley Federal del Trabajo de 1970	70

CAPÍTULO III

NORMATIVIDAD DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1	La Constitución Política	80
3.2	Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado	84
3.3	Relación de la Ley Federal del Trabajo con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado	88
3.4	La Jurisprudencia	97

CAPÍTULO IV

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1	Derechos de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado	105
4.2	Estabilidad en el Empleo	112
4.3	Obligaciones de los Trabajadores de Confianza	116
4.4	Jornada Laboral	124
4.5	Propuesta	126

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

México enfrenta uno de los problemas más graves: el desempleo, pobreza, desigualdad y marginación, algunas de las situaciones que provoca cambios fundamentales en la organización y las estructuras de la administración pública, una de las razones por las cuales la situación de los servidores públicos del gobierno federal en sus diversas dependencias se ha tenido que dividir en categorías que identifican a los trabajadores, originándose con el paso del tiempo el llamado trabajo de confianza, sin embargo la naturaleza jurídica de la relación que une al trabajador con los Poderes Públicos de la Unión, no ha sido precisada satisfactoriamente por la doctrina, ni por la legislación; por el contrario, la confusión se ha acentuado cada vez más, resultando ser el trabajo de confianza uno de los temas más complejos y difíciles de determinar dentro de la legislación laboral, debido a que en el artículo 123 Constitucional, no se consagró lo relativo al trabajo de confianza tal y como se hizo con el trabajo de base o sindicalizado.

Fue debido a tal vaguedad y a la serie de controversias que se generaron en torno a estos trabajadores, lo que ocasionó que se tratara de regular, pero lamentablemente se hizo en forma que al intentar definir a este tipo de trabajadores, se hace con la poca importancia que otorgaban los legisladores, y aun cuando se muestran avances legislativos, no son los suficientes para determinar la posición que caracteriza a los de confianza.

Si toda persona física trabajadora se encuentra amparada por el artículo 123

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que el trabajador de confianza no podía ser la excepción.

La exposición de este trabajo se ha dividido para su estudio en cuatro capítulos a analizar:

El primero, dedicado a enmarcar los conceptos primordiales y sus generalidades, a fin de establecer el significado de trabajador de confianza al servicio del Estado, y el Estado como patrón, señalando diferentes criterios doctrinales.

El segundo, es un somero estudio histórico del trabajo burocrático en las constituciones, y de las leyes del trabajo burocrático, así como su incorporación al artículo 123 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El capítulo tercero, señala los ordenamientos que contemplan al trabajador de confianza, mencionando la relación que existe entre la legislación laboral y la legislación laboral burocrática.

El cuarto y último capítulo estudia los derechos subjetivos públicos del trabajador de confianza, los cuales servirán de apoyo para distinguir a este trabajador de los demás servidores públicos, sus obligaciones y derechos, que nos llevará a conocer las limitaciones que enfrentan los trabajadores que forman parte de esta categoría de confianza al servicio de los Poderes de la Unión.

El estudio que se realiza tiene como fin evitar que se trate al trabajador de confianza que recibe los más bajos salarios, como ciudadano mexicano de segunda, ya que se violan sus garantías individuales y sociales ante la negativa de los funcionarios encargados de la administración de los recursos humanos, quienes les niegan el ejercicio de sus derechos y tratan de imponerles más obligaciones, que la Ley y la Constitución considerarían nulos, además de tener jornadas diarias de más de ocho horas, y de una manera general, tratarlos en condiciones inferiores a los trabajadores de base.

Para el desarrollo de la presente tesis y en el planteamiento de la hipótesis, fue necesario del apoyo de diferentes métodos y técnicas de investigación documental, tales como: el método histórico, por el análisis realizado a los diferentes períodos de la historia del trabajo de confianza, el método deductivo, en el estudio de las diversas teorías del trabajo, el compendio de leyes laborales aplicables al tema en estudio, así como, el método inductivo, ya que pretendemos llegar a una conclusión a partir de los hechos vividos en el ámbito laboral.

Al igual, utilizamos el método sintético, porque al reunir diversos elementos, se formó el concepto del trabajador de confianza al servicio de los Poderes de la Unión; el método dialéctico, toda vez que el trabajo como tal, está sujeto a una evolución y desarrollo perpetuo, siendo el fenómeno histórico del trabajo la característica del trabajador de confianza; y por último, el método analítico, ya que se realizó el estudio enfocado al trabajador de confianza operativo.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y GENERALIDADES

Para efectuar un adecuado estudio del tema que nos ocupa, es de vital importancia, desarrollar por primer instancia todos y cada uno de los conceptos fundamentales, que nos llevan a entender el vínculo jurídico que une al Estado con aquellas personas físicas de quienes utiliza la fuerza de trabajo para hacer posible la realización material de sus propios fines; en especial a quienes se les asignó la categoría de confianza.

1.1. Derecho del Trabajo

Algunos tratadistas sostienen que la palabra trabajo proviene del latín “*trabs*”, “*trabis*”, porque el trabajo es la traba del hombre por llevar implícito un cierto esfuerzo.¹

El trabajo puede ser simple, material, manual, intelectual, etc.; pero generalmente se clasifica en manual e intelectual. Sin embargo no puede haber una separación tan precisa en cuanto a que el trabajo sea material o intelectual, ya que el trabajo material, el más sencillo, requiere de cierta actividad intelectual y el trabajo intelectual, el más profundo siempre requerirá del auxilio

¹ Cfr. BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; Derecho del Trabajo; Oxford, México 2000, p. 3

del trabajo material, es por ello que de alguna manera el trabajo material solo lleva implícita la aplicación de la fuerza física es más factible encontrar mayor fuerza de trabajo que en una labor de naturaleza intelectual, no en vano los empleos mejor pagados son estos últimos, viéndolo desde un punto de vista económico con base en los conceptos de oferta y demanda.

Desde tiempos ancestrales, “en la búsqueda del génesis del Derecho del Trabajo, como vagos antecedentes, suelen mencionarse diferentes experiencias y cuerpos documentales de los grandes imperios agrícolas de la antigüedad remota, que en rigor constituyen una reglamentación dispersa de las relaciones de trabajo”², pero debe estimarse el nacimiento del Derecho del Trabajo como ligado a una época en el que las instituciones jurídico-laborales hicieron acto de presencia como por razón de espontánea generación, y no como la significación sistemática que hoy en día atribuimos a ésta rama jurídica.

El trabajo en la antigüedad fue esencialmente servil que “repugnaba a la dignidad del ciudadano destinado a misiones superiores”³ y quien realizaba el trabajo manual eran los esclavos. La existencia del trabajo era considerada como un castigo, una actividad denigrante, reservada únicamente para las clases inferiores quienes debían obedecer a las de mayor nivel que no deseaban llevar a cabo este tipo de funciones y que solo se dedicaban a obtener las ganancias del producto de trabajo de los esclavos. Ello explica el

² SANTOS AZUELA, Héctor; Derecho del Trabajo, Mc. Graw Hill, México 1998, pag. 19

³ *Ibidem*, p. 20

porque, bajo situación como ésta, no cabe ni siquiera pensar en una posible ordenación de relaciones jurídico-laborales con un criterio de tipo normativo.

Cierto es que se da una subordinación en quien presta su trabajo, pero la subordinación no cuenta con la condición de independencia puramente laboral, sino todo lo contrario, implica una dependencia absoluta.

Derivado de las luchas sociales y de las conquistas que ha logrado el individuo en su calidad de trabajador, muchas han sido las definiciones que se le dieron a la palabra “trabajo”, sin embargo una de las que quisiera mencionar es la señalada en el Artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo al mencionar que “El trabajo es un derecho y deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.”

De esta definición apreciamos claramente las conquistas de los trabajadores y además la función del Estado de garantizar que el Trabajo debe de ser digno y que sea una herramienta para que el ser humano eleve su calidad de vida, y no solo se está aportando el esfuerzo físico y mental del que ya hablábamos sino que incluso va más allá al contribuir al crecimiento económico de un país.

Se considera que es difícil establecer una definición precisa del Derecho del Trabajo, porque a diferencia de las normas jurídicas tradicionales, cuyos principios han sido elaborados a través de una larga experiencia doctrinal y legislativa, encontrándonos en presencia de un derecho nuevo, en pleno proceso de formación y desarrollo; razón por la cual ésta definición es manejada por diversos Autores y desde varios puntos de vista, pero la que se considera la más acertada es la propuesta por el Autor Néstor de Buen L., quien dice que es "el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social."⁴

Frente a ésta concepción del Derecho mexicano del trabajo en cuanto a derecho objetivo del trabajo se refiere, es menester mencionar que éste se encuentra en constante integración normativa, es decir no se agota en el texto legal para tutelar y proteger a los trabajadores, ya que éstos en función de superar la lucha de clases, pretenden hacer un derecho de armonía, de equilibrio y colaboración, razón por la cual nuestra norma fundamental del artículo 123 Constitucional, y su mensaje, expresión del derecho social como estatuto supremo, llevan en sí mismas preceptos niveladores igualitarios y dignificación de los trabajadores frente a los explotadores, que es tan sólo un objeto de nuestro derecho del trabajo, ya que el fin más importante y

⁴DE BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo | 9ª edición, Porrúa, México 2000. p. 138.

trascendental de éste es el reivindicatorio, para suprimir la explotación del hombre por el hombre mediante la recuperación por los trabajadores de lo que la propia explotación transformo en bienes económicos de propiedad privada de los patrones o empresarios.

Trueba Urbina dice que. "El Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico, socializar a la vida humana." ⁵ Definición que enuncia que las normas laborales son protectoras de los trabajadores, constituyendo al trabajo como un derecho y un deber social para todos aquellos que realizan un trabajo sin importar que se trate de un trabajo intelectual o la mano de obra, pues su fin último es procurar la elevación de nivel de vida de los trabajadores.

1.2. Derecho Burocrático

Para dar una definición acertada de Derecho Burocrático, aunque mal llamado y usado en forma errónea, primero se deberá interpretar el término burocracia, y Miguel Cantón, la define como "una Organización compleja, ya que aún en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también

⁵ TRUEBA URBINA, Alberto; Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México 1997, p. 135

se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el Servicio Público como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo racionalizado en gran proporción, que si bien se puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia en los resultados.”⁶

Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana R., opinan que “es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado”.⁷

Concluimos que burocracia se entiende como la organización de trabajadores que se encuentran organizados y que prestan sus servicios de manera subordinada a los Órganos del Estado, específicamente a los titulares y representantes de cada Dependencia.

De la reciente aparición de las normas que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, se han formulado diversas teorías para explicar y definir su naturaleza jurídica entre las cuales se destacan las siguientes:

⁶ CANTON M. Miguel; Derecho Del Trabajo Burocrático, Pac; México 1988, p.70

⁷ Legislación Burocrática Federal.- Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán, Porrúa, México 1986, p. 20

Teoría del Derecho del Trabajo.- Hay quienes sostienen que la relación entre el Estado y sus trabajadores forma parte del Derecho del Trabajo, porque formalmente está consignado en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución y porque regula un aspecto del Trabajo, cuyo principal exponente de ésta teoría es el maestro Trueba Urbina, quien señala que el derecho de los trabajadores al Servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo, ya que la naturaleza social de la relación burocrática, ratificando que el estudio de esta disciplina corresponde al Derecho Laboral puesto que en la actualidad, se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el Derecho del Trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos.

El Derecho al que nos referimos regula un aspecto del trabajo humano, pero también no se le pueden aplicar exactamente los mismos principios y metodología ya que el Derecho del Trabajo ordinario, puesto que con él no se busca ningún equilibrio de los factores de la producción, ni es un derecho de lucha de clases.⁸

Respecto al derecho del trabajo, son múltiples los conceptos que le son propios pero también son aplicados con perfiles que le son particulares, coadyuvando a su integración, es así que hay figuras e instituciones que

⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO Miguel; Derecho Burocrático Mexicano; 2ª edición; Porrúa, Méx. 1999, p. 39 y 40

encontramos en el nuevo derecho y que tienen su génesis en el derecho del trabajo, entre las que podemos destacar como el sindicato, la relación de trabajo, condiciones de trabajo, entre otros; y que su interpretación y alcances son distintos en la materia burocrática.

Teoría de Derecho Administrativo.- Estudia aquellas partes que regulan el trabajo entre el Estado y sus servidores, en virtud de que la función pública se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores; así mismo se indica que la función pública forma parte del mundo administrativo, lo que ha originado toda una rama importante que es el Derecho Administrativo Laboral.⁹

La relación con el derecho burocrático es íntima, y el Estado a fin de realizar sus funciones, requiere de instrumentos que permitan el ejercicio del poder, como lo es la Administración pública, cuyo funcionamiento depende de ese conjunto de individuos que se denomina burocracia, misma que se rige por normas específicas de distinta naturaleza, cuando se trata del servicio que se presta al público, pero además por reglas específicas que nos son de Derecho Administrativo, cuando se trata de regular relaciones con el patrón que es el Estado.

⁹ Ibidem, p. 40 y 41

Teoría que la considera una rama Autónoma.- El Derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología deben ser propios. En esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de producción ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que justificadamente pretender tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común.¹⁰

El Derecho Laboral Burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón Estado y sus servidores públicos, conforme a lo establecido por el Apartado B del Artículo 123.¹¹

El concepto de Derecho burocrático es erróneo, por lo que el termino correcto para identificarlo debe ser Derecho Laboral Burocrático, ya que este se integra por una vasta gama de cuerpos normativos como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123, Ley Federal del Trabajo, Tratados Internacionales, entre otros; por lo que concluimos que el

¹⁰ Ibidem, p. 41

¹¹ Cfr. BOLAÑOS LINARES; Rigel; Derecho Laboral Burocrático; Porrúa, Méx 2003, p. 1 y 2

Derecho Laboral Burocrático, es el conjunto de ordenamiento legales encaminados a regular las relaciones del personal burócrata con el Estado, bajo nombramiento escrito del cual se desprende una relación laboral que genera derechos y obligaciones tanto para el Estado Patrón, como para aquellas personas físicas que prestan un servicio personal subordinado al titular de la Dependencia del Estado.

1.3. Patrón

La palabra patrono en su origen etimológico, era más enfocado a la persona que adquiría una obligación de tipo protector respecto de otra persona, verbigracia, el padre con sus hijos, pero con el transcurso del tiempo se le ve como el dueño de una empresa y quien obtiene beneficios por el servicio prestado, en otras palabras, como la persona explotador de servicios.

El patrón representa uno de los elementos primarios y esenciales de las relaciones laborales con los trabajadores; y se presenta como una persona física o una persona moral ya sean pequeñas o grandes empresas.

Alberto Briceño Ruiz, define al patrón como “la persona física o moral que recibe el beneficio de la prestación de servicios de uno o más trabajadores.”¹²

Nuestra Ley laboral en vigor acepta como patrón a una persona física como a una moral o jurídica, a diferencia del trabajador, quien única y necesariamente deberá ser una persona física y quien está sujeto a una subordinación con respecto del patrón.

Actualmente se establece que a esta figura de la relación de trabajo ya no se le denomine patrón sino “empleador” en virtud de que la primer concepción representa un término despectivo para la persona que presta sus servicios, por lo que consideramos correcto señalarlo como empleador, esto es la persona que emplea a uno o mas sujetos para la realización de un trabajo con el respectivo pago del salario, de hecho la legislación española y argentina utilizan este término.

Concluimos que patrón es la persona física o moral que va a resultar beneficiada con el servicio personal prestado y que cuenta con los recursos económicos para pagar el esfuerzo que en éste caso desarrolla el subordinado.

¹² BRICEÑO RUIZ, Alberto; Derecho Individual del Trabajo, Harla, México 1985, p. 24

1.4. Trabajador

Con la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, y con la necesidad de satisfacer las necesidades del grupo, se integra por la realización de diversas funciones efectuadas por todos y cada uno de sus integrantes; y así tenemos que debido al carácter nómada de los pequeños grupos humanos del comunismo primitivo, el trabajo era repartido para la subsistencia de los miembros, mismo que consistía en transformar el medio en el que se vivía, empleando para ello un esfuerzo físico que combinado con su habilidad e inteligencia comienzan a desprenderse diversos tipos de trabajo los cuales eran desarrollados de los más a los menos capaces, y que con el paso del tiempo originan la jerarquización del trabajo y de dichos trabajadores, dejando las labores arduas y en ocasiones denigrantes a los menos preparados. Es decir, con el transcurso del tiempo el cual transformo las labores de caza y recolección en otras formas de producción, determina que las clases de organización de la antigüedad denoten múltiples facetas, pero todas con un punto característico en común: la existencia de una clase desposeída que se encargaba de realizar el trabajo físico. Ante esta situación y con el surgimiento del capitalismo, es decir, la sociedad basada en la explotación del hombre por el hombre, se dio el nacimiento de la ley laboral la cual se dirigía primordialmente a definir y a proteger al trabajador en contra de las opresiones que ejercían los patronos sobre éstos, ya que se hacía difícil considerar a las

partes en un plano de igualdad ante los constantes abusos en contra de estas personas que prestaban sus servicios al patrón.

No cabe duda que ahora en nuestra época, el trabajador sigue siendo el elemento suprimido por los mas poderosos; es así que el Artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo establece lo siguiente: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado...”

La definición de trabajador, es de suma importancia, porque se determina la aplicabilidad de nuestra Legislación laboral y en torno a éste se desarrolla la fuerza expansiva del Derecho del Trabajo, que cada vez más se contemplan a más categorías de trabajadores, como lo es el obrero industrial, al trabajador intelectual, al profesionista, al técnico y al alto empleado, por mencionar algunos casos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 3°, nos indica que “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Consideramos que el término establecido por la Ley antes indicada, es incorrecto o inexacto, toda vez que señala a toda persona, y jurídicamente las personas pueden ser físicas o morales, y un trabajador burócrata nunca podrá

ser una persona moral que preste un servicio físico o en su defecto intelectual, ya que dichas características pueden ser realizadas única y exclusivamente por una persona física, resultando ser el más acertado el indicado por nuestra Ley Federal del Trabajo.

Concluimos que Trabajador, es toda persona física, que otorga a otra persona ya sea física o moral un trabajo físico y/o intelectual subordinado.

1.5. Estado

Efraín Moto Salazar, señala que “Cuando la Nación nace a la vida política, es decir, cuando entre los individuos del grupo social que la forman se establece una diferenciación, convirtiéndose unos en gobernantes y quedando el resto como gobernados, se dice que la Nación se ha convertido en Estado”.¹³

La palabra Estado, conforme a la teoría política deriva de *estato*, *estare*, *estatus*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia, por lo tanto el concepto de estado que nos propone el Maestro Miguel Acosta Romero en su libro Compendio de Derecho Administrativo es el siguiente: “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un cierto territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con

¹³ MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, Porrúa, México, p. 60

independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”.¹⁴

Haciendo una clara alusión a que la nación es anterior al Estado y a dicha diferenciación entre él mismo indica: “La Nación es una comunidad social unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades propias, que no se confunden con otros grupos humanos y que se preceptúa en el tiempo”.¹⁵

Para el correcto entendimiento de la realidad y la idea fundamental del Estado, es necesario analizar cada uno de sus elementos constitutivos, concebirlos dentro de un esquema indivisible que los interrelacione para poder integrar un concepto claro y completo, y estos son:

- I. Población: conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente, como destinataria del poder público del Estado o sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio. Debe distinguirse entre población del Estado y pueblo o nación del Estado, tal y como lo señala Ignacio Burgoa “pueblo o nación son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel; Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Porrúa, 1996, pgs. 48 y 49

¹⁵ *Ibidem*, p. 59

histórica y que su propia vida, mantiene, enriquece o transforma”.¹⁶ Por tanto, debe decirse que la población como elemento del Estado Mexicano está constituido por dos grupos generales a saber: el mayor integrado por el nacional, y el minoritario integrado por extranjeros a quienes su nacionalidad puede ser otorgada por un Estado soberano. El pueblo debe tomarse en cuenta en relación a la pluralidad de hechos de la conducta humana, que constituyen el contenido de las normas de derecho y cuya cohesión se ve fundamentada por la unidad del orden jurídico, que implica que ningún individuo puede dejar de ser estimado como centro de imputación jurídica.

- II. El territorio: lo constituye la realidad físico-geográfica sobre la cual el Estado ejerce su soberanía, y aplica su orden jurídico interno, además de ser el principal asiento del pueblo. Así mismo, resulta ser el espacio en que se circunscribe la validez y la eficacia del marco de derecho en el que se deben llevar a cabo determinados actos, especialmente los coactivos regulados por el sistema de normas jurídicas, donde no únicamente se habla de esa porción terrestre donde la población se asienta, sino que de igual manera tenemos a los espacios marinos y aéreo sobre los cuales el Estado tiene jurisdicción.

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México 2004, p. 95

El territorio sirve de medida y límite a la Autoridad del gobierno o del Estado, y que es el Espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal y en donde éste Órgano encuadra su competencia y medios de acción y que gracias a éste, delimita su independencia y soberanía frente a otros Estados.

- III. La soberanía: es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de los fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, y ésta implica la igualdad de todos los Estados. Por lo que concluimos que soberanía es la facultad de autolimitarse y autodeterminarse que tiene un Estado sin la injerencia de un poder mayor.
- IV. Orden jurídico: Es el que decide a través de la Constitución Federal la estructura orgánica del Estado, autolimitándose y autodeterminándose en términos de lo previsto por el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Órganos de Gobierno: El Estado ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno, como lo es el poder Legislativo, poder Ejecutivo y poder Judicial, prohibiendo nuestra Carta Magna la reunión de dos o más poderes en uno solo, salvo los casos de excepción, dicha división de la

soberanía de acuerdo a los tratadistas es meramente teórica. Siendo uno de los fines del Estado el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.

El Estado es una realidad social, la que corresponde una realidad jurídica consistente en ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público que surge cuando la norma fundamental reconoce esa personalidad, además de que el Estado es capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.

Gracias a que el Estado es concebido como una realidad social, le corresponde una objetividad dentro del campo del Derecho y consecuentemente una personalidad jurídica, la cual debe estimarse como una sola, pero que al ser sujeto de derecho y de obligaciones puede manifestarse de dos formas: 1) de Derecho Público, y 2) de Derecho Privado, en el primero actúa como ente soberano con imperio, y en el segundo es una relación de coordinación, esto es, sin la fuerza pública de la que está investida.

“El Estado mexicano es una institución jurídico-política dotada de personalidad, o sea, en otras palabras, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen porque tiene el carácter de suprema. El Estado mexicano, como todo Estado, implica una organización o estructura jurídica dinámica, por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta

para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y los cuales fundan su justificación.”¹⁷

1.6. Trabajador al Servicio del Estado

Anteriormente el Estado, aunado a otros parámetros que buscaban su fortalecimiento económico y financiero, requerían de un aumento en el número de personas que le prestan sus servicios, los cuales, a diferencia de los trabajadores normales o particulares, se encuentran en las peores condiciones laborales, gracias a la antigua concepción que implicaba únicamente, una cuestión honorífica el servir al ente político.

En la época precolombina, las relaciones entre el Estado y servidores surgieron gracias a la voluntad de los soberanos únicamente, quienes designaban a las personas que debían fungir en nombre y representación de la organización social, buscando su apoyo incondicional con posterioridad. Debido a ésta situación los entonces servidores estatales carecían de protecciones personales y de estabilidad en su cargo.

A pesar de la gran trayectoria histórica de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nexo jurídico no cuenta con las características de un contrato de

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Diccionario de Derecho. Porrúa, México 2000, p. 150

trabajo como el regulado por las disposiciones federales laborales, los cuales tutelan básicamente la actividad derivada de la relación de capital y trabajo como factores de la producción. Se argumenta que las funciones encomendadas al Estado persiguen el control de las manifestaciones de la colectividad.

“El vínculo entre el titular y el trabajador será obviamente, resultado de la relación laboral; pero el presupuesto para que exista ésta, será el nombramiento correspondiente”.¹⁸

Se dice que Trabajador al Servicio del Estado es la persona física que presta un servicio personal en relación a la función pública y que es subordinado del titular de la dependencia o de su representante.

Para darse “la relación laboral burocrática, está condicionada al nombramiento”, IDEM documento expedido por la Autoridad competente, en el que se especifique de acuerdo a lo establecido por el numeral 4° de la LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, la característica del puesto, ya sea de base o de confianza.

Si bien es cierto que la relación laboral de un trabajador de base al Servicio del Estado, presenta ciertas condiciones de trabajado, y sobre todo se encuentra bajo la protección de una Ley específica y diseñada de manera muy

¹⁸ LEON MAGNO MELENDEZ, George; Derecho Burocrático, Porrúa, México 2005, p. 229

particular; no sucede lo mismo con los trabajadores de confianza al estar éstos sujetos a lo que la Ley les otorgue de una manera muy generalizada.

Es de suma importancia que en toda relación de trabajo exista la voluntad como elemento de ésta, como un consentimiento de las partes que entablan una relación laboral.

En la actualidad en toda la Administración Pública, se tienen registrados gran número de empleados de base, pero mayor aún es el número de empleados de confianza, los cuales la gran mayoría percibe bajos salarios y no tienen derechos como sucede con los de base, lo que implica suponer que solo algunos trabajadores tienen un empleo por así llamarlo, basificado y que poseen la certeza de permanecer en su plaza, sin que puedan ser removidos con facilidad, ya que los que tienen la categoría de confianza, no guardan esa estabilidad en el empleo, resultando ser los más perjudicados económicamente, además de que las jornadas laborales se extienden más allá de lo establecido en el contrato de trabajo.

Se dice que el trabajador al servicio del estado, es la persona física que presta sus servicios a las Dependencias del Estado, con el objeto de realizar las funciones del poder Público, es decir 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 un nombramiento expedido por autoridad competente”.¹⁹

Por su parte, Morales Paullín, considera que trabajador al Servicio del Estado “es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente”.²⁰

1.7. El Estado como Patrón

Dentro de la rama burocrática encontramos que el Estado será el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada o de la actividad desempeñada por el trabajador.

El Estado es uno de los sujetos que intervienen en el quehacer público, su actividad no se refiere únicamente al proceso productivo, aún cuando no produzca bienes y servicios; pero que sin embargo es considerado como patrón de Derecho Público, por que utiliza los servicios de varios trabajadores.

¹⁹ Ibidem, p. 222 y 223

²⁰ Ibidem, p. 223

El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indica que para los efectos de ésta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de la Dependencias e Instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, lo que coloca en tal concepto de calidad a los Titulares, con los Directores, Administradores, Gerentes, etc., punto de vista que no resulta acertado, pues debe tomarse entre el Estado y sus trabajadores en general. Lo anterior se sustenta en el hecho de que el Estado Mexicano es patrón cuando “emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de su propios fines políticos.”²¹

Gracias a ésta ideología se ha separado la antigua base de equiparar el Estado con una empresa patronal, que durante mucho tiempo consideró que el Estado-Patrón, debía conservar las características de un órgano económico privado, idea que dista bastante de la realidad ya que el Estado busca la satisfacción de necesidades colectivas y el control de los componentes de la comunidad.

Se considera al Estado como patrón, en virtud de que existe una relación laboral entre este y los trabajadores a su cargo, misma que se ejerce como

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto; Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa, México 1981, p.174

resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en dicha relación.

La palabra titular es un concepto que utiliza el derecho burocrático, ya que se considera que el poder del Estado se ejerce a través de los titulares de las dependencias, quienes son representante del ente público u órgano estatal, es así que “existen casos en que los sujetos de la relación laboral jurídicamente no son el titular (persona física) en un extremo y el trabajador en el otro, sino el órgano (persona moral) y el trabajador, pues la titularidad es consecuencia lógica de la ficción jurídica de la personal moral, por lo que corresponde a ésta el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado-patrón”.²²

Algunos autores como Serra Rojas nos señalan que el Estado es uno de los sujetos que intervienen en el quehacer público, y precisamente por tratarse de un ente público no se le puede encuadrar en el contexto de un patrón como persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, ya que su actividad no persigue fines de lucro, aún cuando produzca bienes y servicios, sin embargo diferimos de esta postura, porque el Estado al contratar los servicios profesionales de personas físicas para el desarrollo de la función pública, se está produciendo una relación laboral entre el órgano estatal y los trabajadores a su cargo, la cual se genera a través del representante y el

²² LEON MAGNO MELENDEZ, George, Ob. Cit. p. 225

trabajador, ya que este es el enlace para la contratación de los servicios y quienes van a establecer la relación jurídico laboral con la dependencia.

Aquel a favor del cual el servicio es realizado, es considerado patrón, por tanto, el Estado al recibir los servicios de sus trabajadores es un patrón en toda la extensión de la palabra, con derechos y obligaciones.

1.8. Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado

El laboralista Mario de la Cueva dice que “la relación de Trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias.”²³

Una vez que el trabajador a ingresado a la función pública, el nombramiento hará constar y acreditará la categoría del cargo, ya sea de base o confianza, conforme a la propia legislación burocrática, conforme a lo

²³ DE LA CUEVA, Mario; Ob. Cit., p. 187

establecido en el numeral 4° de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Burocrática, en su Artículo 2°, expresa: “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el poder legislativo las directivas de la gran comisión de cada cámara asumirán dicha relación.”

Numeral que consideramos deficiente, puesto que al incluir únicamente a los trabajadores de base, puede pensarse que para los trabajadores de confianza, no se da esta relación jurídico laboral.

La mayoría de nuestros doctrinarios, así como nuestra ley, han omitido en muchos aspectos a los trabajadores de confianza, contemplando en su mayoría a los trabajadores de base, pero en cambio, si se analizan los razonamientos jurídicos, se deduce que la relación jurídica se presenta también con los trabajadores de confianza, ya que dicha relación se da entre el trabajador y el titular de la Dependencia, sin ser específico en cuanto al acto que le dio origen a la calidad de trabajador el Servicio del Estado.

Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley burocrática.

En los órganos del Estado podemos encontrar además de trabajadores de base y de confianza, trabajadores contratados bajo el régimen de honorarios, o de los que se encuentran en lista de raya, pero al no estar incluidos dentro de la clasificación hecha por la Ley, se puede pensar que los mismos no son contemplados dentro de una relación laboral con el Estado.

1.8.1. Trabajador de Base

El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos indica lo que debe entenderse por Trabajador de Base y son los no incluidos dentro de los enumerados en el artículo 5º de la Ley en mención, y que por ello, serán inamovibles.

“Una característica esencial en este tipo de trabajadores, es que por el hecho de ser de base, serán inamovibles, y podrán adquirir este derecho después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente”.²⁴

La base de un trabajador es considerada como la certeza de permanecer en la función pública, predominando la inamovilidad en el empleo, ya que al encuadrarse el trabajador en dicha categoría no podrá ser cesado sino por justa

²⁴ LEON MAGNO MELENDEZ, George, Ob. Cit. p. 224

causa, tal y como lo reglamenta el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual señala que por consecuencia el nombramiento o designación sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de la dependencias describiendo las causales que se pudieran presentar.

En la actualidad en las dependencias del Estado se encuentran registrados en las plantillas un número considerable de empleados de base, pero también la cantidad de empleados de confianza ha crecido en éstos últimos años, con el objeto de poder explotar mas a este tipo de trabajadores, y disponer de ellos en cualquier momento quitándoles también la posibilidad de tener una seguridad en el empleo que podría llamarse de alguna manera basificado.

Los autores no dan una definición de lo que se entiende por trabajador de base, únicamente señalan las características que los identifica, pero se entiende que aquel trabajador que guarda una seguridad laboral el cual no podrá ser cesado sino por causa que justifique su despido.

1.8.2. Trabajador de Confianza

El Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar.²⁵

“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.

²⁵ CANTÓN M, Miguel; Derecho del Trabajo Burocrático, Pac, México 1988, p. 100

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.

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

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

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

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

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

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

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas."²⁶

Como podemos observar del numeral antes transcrito, la clasificación que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de los trabajadores de confianza, se hace hincapié a los mandos de alto rango,

²⁶ LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

quienes el salario que reciben mensualmente, les da la posibilidad de llevar una vida decorosa, tener una posición económica acomodada, a comparación de los trabajadores que reciben los más bajos salarios, y que son los que realizan los trabajos rudos y de mayor riesgo, esto es tan evidente desde tiempos remotos que para ello, Mario De la Cueva expresa: "Para determinar el significado de este termino debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley. 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".²⁷

Algunos juristas opinan que la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la ley, no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de sus funciones, sin embargo en jurisprudencia encontramos lo contrario, misma que se analizará posteriormente dentro de esta tesis.

El numeral 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, advierte que quedan excluidos del régimen de dicha Ley, pero sin

²⁷ DE LA CUEVA, Mario; Ob. Cit. p. 158.

embargo disfrutan de las medidas de protección al salario y de los beneficio de la seguridad social, (Artículo 123, inciso B, Fracción XIV de nuestra Constitución Política) los trabajadores de confianza a que se refiere el numeral 5°, antes descrito, 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.

Se observa que nuestra legislación, únicamente contempla a aquellos trabajadores de confianza que desempeñan funciones de mando, de titulares de Dependencias, en la que su actividad se relaciona en forma inmediata y directa con los fines establecidos por la Dependencias y cuyo nivel jerárquico es de los mas altos dentro de los Órganos del Estado; pero no toma en consideración a todos aquellos trabajadores que sin tener un alto nombramiento y un alto salario, les otorgan la categoría de confianza; es decir, desempeñan funciones propias de un empleado de base.

En base a éstas aportaciones se entiende por trabajador de confianza al servicio del Estado, que son aquellos que prestan al Estado un servicio que abarca las funciones enumeradas en el Artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encubierto bajo el calificativo de

“Confianza”, y en ese entendimiento al tener una mayor jerarquía se encuentran supeditados a lo que dicte el superior jerárquico, inclusive a la decisión que se tenga sobre la existencia del trabajador, por lo cual solo gozan del derecho a la seguridad social y a la protección al salario, mas no a la estabilidad en el empleo, entre otros más.

En consecuencia se entiende por trabajador de confianza a aquella persona física en quien el Estado otorga su seguridad y la confiabilidad de que llevará por el buen camino el desarrollo de los fines Estatales.

1.9. Condiciones Generales de Trabajo

De acuerdo con el Artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo “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”²⁸ Este precepto que corresponde a la regla de salario igual para trabajo igual, se refleja difícilmente en la práctica porque por la propia naturaleza de los servicios, no suele producirse un paralelismo con los trabajadores de base; y por otra parte, el principio de hacerles extensivas las condiciones de trabajo contenidas en el propio contrato, está condicionado a

²⁸ LEY FEDERAL DEL TRABAJO

que no haya disposición en contrario en el propio contrato, por lo cual su eficiencia queda al arbitrio del Sindicato contratante, de lo cual no forman parte los trabajadores de confianza.

Si se pretende otorgar una protección jurídica a estos trabajadores, debe procurarse que ésta opere mediante una reglamentación más efectiva y precisa en las normas legales, verbigracia, sobre la base de que el incremento de prestaciones sea extensiva por disposición legal a los trabajadores de confianza; aunque naturalmente, en un porcentaje proporcional a la escala de salarios.

Las Condiciones Generales de Trabajo en el Derecho Laboral Burocrático no tienen la posibilidad de negociación, es por eso que el trabajador se sindicaliza para mejorar sus condiciones de vida, su mejoramiento en el trabajo y que esas aspiraciones que lo condujeron al sindicato, lógicamente lo llevarán a la contratación y de no lograrse mejores condiciones de trabajo, se puede llegar a la presión sindical.

Estas condiciones tienen por objeto, lograr una intensidad y calidad del trabajo, así como otorgar los medios y las medidas posibles para alcanzar las condiciones de un medio de trabajo seguro, sin riesgos de trabajo, otorgar protección a los menores de edad y a las mujeres embarazadas, pero para que éstas condiciones tengan validez y pueda reclamarse su cumplimiento, deberán

ser depositadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y surtirán sus efectos a partir de la fecha de su depósito, y en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la Ley Laboral Burocrática, ya que son irrenunciables los derechos laborales burocráticos, por lo que en ningún caso el cambio de funcionarios de una Dependencia podrá afectar los derechos de sus trabajadores.

De hecho, las condiciones de trabajo de las que gozan los servidores públicos de confianza, son semejantes a aquellas de las que gozan sus compañeros de base, ya que cuentan con un salario base, jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, y en su caso, maternidad y prima dominical; prima vacacional y una gratificación de fin de año, que el marco normativo considera como prestaciones económicas y no condiciones de trabajo propiamente.

Un beneficio del cual gozan los trabajadores de base son las licencias y el sindicalismo, sin embargo estos no son extensivos para los trabajadores de confianza, independientemente de que la ley burocrática señale que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente; ya que tal hecho iría en contra de los intereses del Estado.²⁹

²⁹ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel; Ob. Cit., p. 34 - 53

Las Condiciones Generales de Trabajo, establecen normas de carácter general, pero existe en muchas ocasiones la necesidad de señalar, sin salir de dicha norma general, normas adecuadas a las necesidades laborales de oficinas o dependencias menores de una superior, para lo cual se hace necesaria la elaboración de un Reglamento específico Interior de Trabajo.³⁰

Se observa que ni la ley ni la doctrina nos da una definición de lo que se entiende como Condiciones Generales de Trabajo, por lo que concluimos en que son un conjunto de normas que establecen derechos los cuales se traducen en beneficios y que obtendrán todos aquellos trabajadores en tanto de base como de confianza que se encuentren bajo la subordinación de un patrón y que se originan por la sola existencia de una relación laboral.

1.10. Estabilidad en el Empleo

La idea de la estabilidad en el Empleo, para el doctrinario Mario de la Cueva “es el principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador, y sólo excepcionalmente a la del patrón, por el incumplimiento grave de las

³⁰ Cfr. CANTON MOLLER, Miguel; Derecho del Trabajo Burocrático; Pac; México 1991, 2ª edición, p. 185 a 188

obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación".³¹

De acuerdo con el Autor Néstor de Buen "la estabilidad debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma definida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija; si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que exista causa para ello. Si es por obra o por tiempo determinado, mientras subsista la materia del trabajo el trabajador podrá continuar laborando."³² En otras palabras, por regla general el patrón no puede dar por terminada la relación laboral sin justa causa, en todo caso deberá subsistir hasta su terminación natural.

En éste sentido lo que podemos entender es que la estabilidad es un derecho del trabajador a permanecer en su empleo durante su vida laboral, pero al mismo tiempo es una protección jurídica para no ser separado de su trabajo en tanto no exista causa justificada determinada en Ley para privarle del mismo.

En consecuencia, como derecho es resultado de la tendencia a lograr el sano equilibrio y la necesaria seguridad de los intereses sociales, pues la estabilidad importa para los trabajadores su permanencia y la seguridad en el trabajo y así mismo la del salario correspondiente, factor esencial que allega

³¹ DE LA CUEVA, Mario; Ob. Cit, p. 219

³² DE BUEN L. Nestor; Ob. Cit., p. 598

tranquilidad³³ al trabajador, ya que las percepciones obtenidas, aseguran consecuentemente la satisfacción de sus necesidades elementales y las de sus dependientes y cuya finalidad mediata es la de otorgar al empleado una estabilidad en el presente y en un futuro cuando llegue a la vejez.

Doctrinalmente se clasifica a la estabilidad en el empleo, atendiendo a la posibilidad de romper con el vínculo laboral desde dos vertientes: lo que es estabilidad absoluta y estabilidad relativa.

Se habla de una estabilidad absoluta cuando es posible que el patrón por un acto unilateral de su voluntad pueda disolver una relación de trabajo, es decir, se le niega totalmente romper una relación laboral sin causa justificada, aunque si le es permitida la disolución por causa justificada misma que se deberá probar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Y la estabilidad relativa es la que otorga al patrón la autorización para disolver una relación laboral por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización,³⁴ de lo que consideramos entonces que se le exime al patrón de reinstalar obligatoriamente al trabajador, claro ejemplo de la situación a la que se enfrentan los empleados de confianza.

³³ OLVERA QUINTERO, Jorge; Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, México 2001, p. 130

³⁴ Cfr. DE LA CUEVA, Mario, Ob. Cit., p. 221

La estabilidad no implica un derecho de propiedad sobre su cargo y del cual no pudiera ser separado ni con causa justificada que lo amerite; sino que es un derecho otorgado por Ley al trabajador de permanecer en su empleo en tanto no se le compruebe alguna de las causas de rescisión imputables a él, por caso fortuito o fuerza mayor, y en general se puede decir, que todos aquellos motivos que hagan imposible una relación laboral y que sean o no imputables a cualquiera de las dos partes.

Aplicando esto a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, tenemos que la estabilidad en el empleo es uno de los derechos del empleado público junto con la retribución, el derecho a la carrera, el derecho al ascenso, entre otros. Se trata de una garantía por la cuál los funcionarios públicos tienen el derecho de permanecer en sus cargos, no pudiendo ser separados de los mismos mientras dure su buena conducta. Esta garantía tiene la importante función de preservar al empleado público de las maniobras de los distintos gobernantes, los cuales no dudarían en renovar toda la planta de personal con cada nuevo gobierno.

1.11. Jornada Laboral

“Etimológicamente la palabra jornada deriva del catalán *jorn*, para el antiguo castellano *jonea*, en francés *tournee* y en italiano *giornata*, en las

diversas expresiones significa "día, también del latín *diurnus* "diario", como lo explica el viejo aforismo de Paulo: *operare sunt diurnus officium*K (servicios son el trabajo diario). Por tanto, la jornada es el "Trabajo de un día" o "el camino que suele andarse en un día", duración diaria o semanal del trabajo."³⁵

La Jornada de Trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar un trabajo, así lo define el artículo 58 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por otro lado la doctrina define a la jornada de trabajo como: "el tiempo durante el cual el trabajador presta sus servicios al patrón o se abstiene de hacerlo por motivos imputables a éste".³⁶

La jornada de Trabajo como el salario constituyen los objetivos esenciales en la trayectoria de las reivindicaciones obreras, orientadas principalmente hacia la reducción de la jornada y el mejoramiento de los salarios.

El concepto de jornada establecido en el artículo 58 de la Ley de la materia, tiene una significación laboral que se sustenta en el principio de que si la relación de trabajo se basa en la subordinación jurídica del trabajador, el tiempo en que éste se encuentre a disposición del patrón (titulares de las

³⁵ MORGADO VALENZUELA, Emilio; Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997, p. 3

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 1835

Dependencias), esto es, subordinado al mismo en lo concerniente al trabajo, debe integrarse en la jornada.

Con la jornada de trabajo se trasciende a una serie de prestaciones y derecho que de otro modo no se generarían; como el tiempo de descanso para tomar los alimentos que se considera como laborado, otras que se consideran en el terreno de la seguridad social, si es que el trabajador sufre algún accidente o enfermedad, por lo que se le deberá pagar el salario-indemnización.

Del concepto de jornada, se ha derivado la distinción entre “tiempo efectivo de servicios” y “tiempo efectivamente trabajado”, en el sentido de que éste último se refiere al en que materialmente se realiza el trabajo, y aquél tiene una connotación laboral más amplia comprendiendo también los días festivos, los de incapacidad por riesgo de trabajo, los periodos vacacionales, descansos legales y contractuales y “los días en que el trabajador se encuentre a disposición del patrón, aún cuando no trabaje” los cuales se computan para la prima de antigüedad, según tesis contenida en ejecutoria de la Suprema Corte de la Nación, Informe 1977, Cuarta Sala, p 53.³⁷

En consecuencia, cabe distinguir entre “jornada de trabajo” como el tiempo en que el trabajador está a disposición del patrón, y el “tiempo de servicios”, computable para generar una serie de derechos, como vacaciones,

³⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SEMANARIO JUDICIAL

aguinaldo y especialmente la antigüedad, el cual se integra no solo con las jornadas de trabajo sino con los días en que sin existir éstas, se equiparan a días laborados, como prestaciones legales o contractuales derivadas de una relación de trabajo.

La Ley Burocrática maneja diversos tipos de jornada, que son menos que las estudiadas por los doctrinarios y consisten en:

- Jornada Diurna: la duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas. (Art. 22)
- Jornada Nocturna: la jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. (Art. 23)
- Jornada mixta: es jornada mixta la que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputa como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media. (Art. 24)
Sin embargo la distinción de la jornada de trabajo se convierte en fundamental, en razón de que por sus justificaciones fisiológicas la jornada nocturna difiere mucho de la diurna,³⁸ ya que por el día se realizan diversas actividades independientemente del esfuerzo

³⁸ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel; Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo, Cárdenas Editor, México, 1978, p.70

aplicado al trabajo, y por la noche se descansa, y si se invierte el orden natural y fisiológico del trabajador, representa un esfuerzo extra para el desempeño laboral.

- Jornada extraordinaria: cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. (Art. 26) Es decir, que si el límite de la jornada de trabajo es de ocho horas, el tiempo laborado en exceso es a lo que se llama extraordinario, entendiéndose por esto que es la prolongación que se haga sobre el horario de trabajo.

Bermúdez Cisneros dice que es “el tiempo convenido por las partes durante el cual el trabajador se encuentra al servicio o a las órdenes del patrón para cumplir el contrato o relación de trabajo.”³⁹

Se entiende que la jornada laboral es el tiempo durante el cual los trabajadores burócratas están a disposición del patrón Estado para prestar su trabajo, pero en realidad todos aquellos trabajadores al Servicio del Estado saben que las jornadas pueden prolongarse más allá de lo permitido por el marco normativo cuando las necesidades del servicio y de la Dependencia así

³⁹ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel; Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo, Cárdenas Editor, México, 1978, p. 67

lo ameriten y, hasta en cierto grado, más allá de lo que el Poder Judicial de la Federación ha considerado como reclamaciones inverosímiles por las prolongaciones excesivas de horario, ya que lo que verdaderamente es inverosímil son las condiciones en las que laboran los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

El estudio del trabajador de confianza presenta una relevancia importante, por lo que su estudio a través de las diversas legislaciones se hace necesario, ya que como se mencionará, es hasta la Ley de 1970 cuando se adoptó un concepto de funciones de confianza, adaptándose hasta entonces un concepto general.

2.1. México Independiente

Durante la vida independiente de México, existió un aparente olvido por las disposiciones de tipo laboral debido al ambiente de incertidumbre socio-económico y político imperante en la época, sin embargo las dependencias al servicio del Estado trataban de cumplir con su trabajo independientemente de que no se trabajara a toda su capacidad, es por esto que el tratadista Néstor de Buen L., señala que no se encuentran disposiciones claramente relativas a lo que podríamos considerar derechos de los trabajadores, en ninguno de los bandos, declaraciones, constituciones, etc., que fueron dictados desde el principio de la guerra de independencia, ni una vez consumada esta.

Sin embargo, en el lapso de 1808 a 1810, al llegar a la declaración de independencia, es donde encontramos la primer manifestación importante de carácter laboral reconocida como El Decreto de Hidalgo a favor de Indios y Castas, cuyo artículo 1° ordenaba a los dueños de esclavos que les diesen la libertad, en el término de diez días, so pena de muerte.

Una segunda expresión importante relativa a los derechos de los trabajadores de México, lo encontramos en el documento denominado “Sentimientos de la Nación o 23 Puntos”, en el punto 12° se indica que “como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, *y de tal suerte se aumente el jornal de pobre*, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”. El punto 15° insiste en la prohibición de la esclavitud y de la distinción de castas.⁴⁰

El “Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana”, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, a instancias de Morelos, establece la libertad de cultura, industria y comercio, en su art. 38, a favor de todos los ciudadanos.⁴¹

El artículo 26 del referido ordenamiento también regulaba: “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho

⁴⁰ LEON MAGNO MELENGES, George, Ob. Cit. p. 62 y 63

⁴¹ Cfr. DE BUEN L., Néstor, Ob. Cit., p. 299 a 301

para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución”

El Artículo 164 del citado decreto atribuía al supremo gobierno la facultad de suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombró, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente.

Suspender también a los empleados que nombre el Congreso cuando haya contra éstos sospechas vehementes de incidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si hay o no lugar a la formación de la causa.⁴²

En 1821 quedó consumada la independencia, cuya lucha principal fue la conformación del Estado Mexicano y en 1824 quedó consagrado el Federalismo en el acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución, pero la conformación del Estado Mexicano tomó el primer lugar de todas las tareas y el derecho de los trabajadores pasó desapercibido, interpretándolos únicamente como parte de los derechos de los mexicanos.⁴³

⁴² TENA RAMÍREZ, Felipe; Leves Fundamentales de México 1808-1864; Porrúa, México 1967, p. 35

⁴³ Cfr. LEON MAGNO MELENDEZ, George; p.65 y 65

Se observa que ocupados en la gran ambición de la política y más aún, de ostentar el poder, que sucesivamente se delegaba, las condiciones en el México independiente no mejoraron, ya que los gobiernos de ese entonces quienes detentaban el poder, vivían en un estado de anarquía, llevando al pueblo a una inseguridad social cada vez más deplorable, olvidando por completo los derechos de los trabajadores.

2.2. Constitución de 1857

Los hombres que participaron en el gobierno emanado de la Revolución de Ayutla, pertenecían a una nueva generación que buscaba implantar instituciones modernas, representadas en un sistema republicano y democrático en donde la libertad y el derecho a la propiedad, al trabajo y a la empresa fueran las vías que llevaran al progreso.

Es así que al triunfo de la Revolución de Ayutla que permitió la expulsión definitiva del general Santa Anna del poder, el presidente Comonfort, nombrado en sustitución del general Juan Álvarez el 11 de diciembre de 1855, reunió al Congreso constituyente en la ciudad de México el día 17 de febrero de 1856, para el efecto de formular un proyecto de Constitución, en el que no se consagró, en realidad, ningún derecho social, en las discusiones del proyecto se oyeron discursos de excepcional importancia, de los cuales destacan el

pronunciado por el diputado Ignacio Ramírez, de 7 de julio, y por el también diputado Ignacio Vallarta, el 8 de Agosto. El primero se refirió, en forma general al proyecto, para señalar sus graves omisiones; el segundo hizo mención del Artículo 17, relativo a la libertad de trabajo, para oponerse a su texto, defendiendo los derechos de los trabajadores no reconocidos en el proyecto, sin embargo, sus palabras que pueden constituir el primer llamado a favor de los trabajadores, simplemente fueron ignoradas por el Constituyente.⁴⁴

Durante los debates de la Constitución de 1857, se abordaron cuestiones importantes en relación a los derechos de los mexicanos como para los trabajadores, pero se continuó omitiendo el aspecto del procedimiento para el caso de incumplimiento de las normas, y solo se refirieron a las cuestiones de los derechos que quedaron establecidos en los artículos 4º y 5º de la Constitución de 1857.⁴⁵

La Constitución aprobada por el Constituyente el 05 de Febrero de 1857 constó de 128 artículos, albergados en ocho Títulos y un Transitorio:

Título I, IV secciones: los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos.

Título II, II secciones: soberanía nacional y la forma de gobierno, y las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

⁴⁴ Cfr. DE BUEN L., Néstor, Ob. Cit., p. 302-304

⁴⁵ LEON MAGNO MELENDEZ, George, Ob. Cit., p. 68

Título III, III secciones, división de poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Título IV, responsabilidad de los funcionarios públicos.

Título V, estados de la federación.

Título VI, prevenciones generales

Título VII, reformas de la Constitución

Título VIII, inviolabilidad de la Constitución.

Artículo Transitorio: “con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados, no comenzará a regir hasta el día 16 de septiembre (1857) próximo venidero...”

El esquema de la Constitución comprendía, en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX, era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria.

La responsabilidad de los funcionarios públicos (artículos 103 a 108), dividió a los delitos, que aquellos pudieran cometer, en comunes y oficiales. En los comunes, el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado, declaraba si se procedía o no contra el acusado. En el primer caso, se le ponía a disposición de los tribunales comunes. Por lo que hace a los delitos oficiales, el jurado de acusación lo era el Congreso de la Unión y, el de sentencia, la Suprema Corte de justicia.

Así, la Constitución de 1857, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa. Formalmente, y con reformas, prevaleció hasta la aprobación, también un 5 de febrero de la de 1917.⁴⁶

Al respecto Ignacio Vallarta, refiriéndose a la Constitución de 1857, anunció que por el momento se trataba solo de la libertad del trabajador sin que ello significara obtener la justicia del trabajador.

Concluimos que la Independencia y la época de creación de la Constitución de 1857, fue la época de transición, en que un régimen gastado y degenerado se hundía, para dar lugar a una nueva generación política, emprendedora y vigorosa, pero que aun no había descubierto mas que vagamente las condiciones de su nueva existencia; época de contrastes inconciliables y de ideales irrealizables.

Aunque abstrayendo del hecho que la formación de una nueva Constitución que se adapte eficazmente a todas las necesidades de un pueblo civilizado ha resultado ser obra superior al ingenio de un hombre y aún al de una asamblea, hay que tener en cuenta, que en el caso a que nos referimos,

⁴⁶ RABASA, Emilio O; Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2000, p. 68-78

faltaban las condiciones necesarias para que la obra pudiera tener un éxito verdaderamente satisfactorio para los trabajadores, pero que sin embargo los derechos de los trabajadores que se comenzaban a reconocer, quedaron plasmados en los Artículos 4º y 5º.

Sin duda alguna, tenemos los mexicanos motivos de enorgullecernos de nuestros constituyente, pues aun cuando no lograran dar a la nación una organización práctica, y aun cuando no se atrevieron a decretar medidas radicales en cuestiones económicas, ni a proclamar la libertad de cultos, se adelantaron sin embargo a su época, estableciendo una serie de principios liberales, destinados a servir de base, para que las generaciones siguientes fueran completando lo que ellos no habían podido llevar a efecto.

En aquella época, en la que el espíritu teocrático todavía pretendía imponer sus principios y su legislación, con todas la restricciones que implicaban, fue un gran progreso el elevar el edificio constitucional sobre bases puramente racionales y proclamar la absoluta soberanía del pueblo, por ello, la Constitución Política de 1857, viene a ser en su desarrollo natural, la suprema expresión del trabajo moral e intelectual del pueblo en sus relaciones sociales y en su conjunto histórico de sucesivas generaciones.

2.3. Constitución de 1917

“La revolución Mexicana, producto de las condiciones socio-económicas que se estaban viviendo en el país, debe considerarse en realidad como una verdadera revolución ya que vino a modificar en forma sustancial a la sociedad existente, dando una nueva forma de vida a los mexicanos”.⁴⁷

En 1904, quien era Gobernador en el Estado de México, José Vicente Villada y más adelante, en 1906 el Gobernador de Nuevo León, el General Bernardo Reyes, promulgaron cada uno en materia del Trabajo, una ley que contemplaba los accidentes de trabajo, siendo esto un avance importante para beneficio de los trabajadores.

En 1911 se expide un Decreto con el que se crea la Oficina del Trabajo, que tenía facultades para intervenir en la solución de conflictos entre obreros y patronos, a manera de amigable componedor.⁴⁸

Asimismo, se presentaron a la Cámara de Diputados dos iniciativas de Ley concernientes a la regulación de los vínculos entre el Estado y sus empleados, una de ellas suscrita por los Diputados Justo Sierra Jr., y Tomás Berlanga, ya que pretendía una reglamentación para todos los empleados públicos federales.

⁴⁷ CANTON M, Miguel; Derecho del Trabajo Burocrático, Pac, México 1988, p. 22

⁴⁸ Idem.

De tales iniciativas, las comisiones legislativas hicieron una sola que incluía, entre otros aspectos, la inamovilidad de los empleados, mismos que no podían ser privados de su trabajo sino por causa justificada. Pero la situación política de inestabilidad prevaleciente en aquella época impidió la aprobación de tal proyecto.

El Congreso Constituyente se congregó en el Gran Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro para celebrar sus debates, siendo instalado por el propio Primer Jefe, quien pronunció un discurso conceptuoso y adecuado a la oportunidad, pero el proyecto enviado no difería mucho de la Constitución anterior, realmente de las reformas sociales anunciadas solamente se encontraba una pequeña cita en el Fracción XX del Artículo 72 que confería facultades a la Legislatura Federal para expedir leyes sobre el trabajo.

El día 26 de Diciembre de 1916 la Comisión dictaminadora del Artículo Quinto Constitucional, a la que ya en dos ocasiones le habían devuelto sus proyectos, presentó por tercera vez el que había elaborado. En el que se incluyeron aspectos de la libertad de trabajo de las obligaciones de desempeñar cargos públicos y de cuales de ellos deberían ser sin remuneración.⁴⁹

⁴⁹ CANTON M, Miguel; Ob. Cit. Pag. 26

En realidad, el proyecto de reformas no aportaba casi nada en beneficio de los trabajadores, salvo la adición al Artículo 5°, por lo que se tornaba imposible que un solo Artículo otorgara las garantías suficientes a los trabajadores, en este caso, a la clase obrera, la más desprotegida y la más explotada.

El anhelo de Carranza y en general del Constituyente, no era sólo crear un poder ejecutivo fuerte, capaz de responder a las exigencias del país, el equilibrio y existencia real de los otros poderes, las libertades del municipio y la soberanía de los Estados, sino además dar reconocimiento a las incesantes demandas sociales. Fue un eje impulsador a la reforma, y a la creación de un Artículo protector de la clase débil, la trabajadora.

Dentro de esta Norma Fundamental, encontramos las bases de lo que fuera nuestro Derecho Laboral actual, tales como las ocho horas de la jornada laboral, prohibición expresa de la esclavitud pero hacía falta una regulación más profunda respecto al derecho a la Huelga, puesto que la lógica jurídica nos lleva a que lo que no está prohibido por la Ley, está permitido, sin embargo, recordemos cómo en el porfiriato las huelgas de Cananea y Río Blanco fueron brutalmente reprimidas, además de las tiendas de raya, donde se violaba completamente la libertad de los trabajadores de consumir donde ellos prefirieran, condicionando la relación de trabajo a la compra en este tipo de establecimientos leoninos, donde los precios eran excesivamente altos ante una

paga verdaderamente paupérrima con lo que el trabajador siempre le terminaba debiendo dinero a las tiendas de raya.

No solo eso, pues si supuestamente estaba prohibida la esclavitud y que como ahora, toda persona que teniendo la calidad de esclavo por el simple hecho de estar en territorio nacional dejaba de serlo, recordamos cómo eran tratados los yaquis en Sonora o los Mayas en Yucatán, en los plantíos de henequén, donde además de percibir un salario deplorable, recibían un trato infrahumano, durmiendo y conviviendo todos en habitaciones no muy espaciosas para la cantidad de trabajadores que eran y además con una alimentación poco nutritiva como una cabeza de pescado, tortillas secas y chile.⁵⁰

En cuanto al Derecho Burocrático, podemos decir solamente que los científicos, esto es, los integrantes del gabinete de Porfirio Díaz, eran quienes gozaban de grandes prestaciones y salarios que llegaban a quintuplicar el mínimo percibido por la mayoría de la gente.⁵¹ Aquí podemos ver como solo las clases sociales que ostentan el poder, han sido y serán las únicas beneficiadas económicamente hablando, a costas de la gente del pueblo, la gente trabajadora, que con grandes esfuerzos apenas y tiene unos centavos para comer.

⁵⁰ KENNETH TURNER, John; México Bárbaro, Porrúa, México

⁵¹ KRAUZE KLEIMBORT, Enrique; Biografía del Poder. Porfirio Díaz, México, D.F. 1990

Los debates e intervenciones por parte de los Diputados Obreros, interesados en el problema de los trabajadores, se enfrentaron ciertamente a la defensa de la clase obrera, precisaron en que eran muchos los puntos que tenían que tratarse en la cuestión obrera, y creían imposible que todas las reformas necesarias al trabajo quedaran plasmadas en un solo artículo de la Constitución.

Como señala Néstor de Buen L. en su obra Derecho del Trabajo I “iniciada la tercera sesión ordinaria celebrada la tarde el martes 26 de Diciembre, y bajo la presidencia del Diputado Luis Manuel Rojas, se inició la discusión del Artículo 5º del Proyecto. El secretario dio lectura al dictamen de la Comisión en el que se introducían modificaciones, alguna de ellas propuesta por Aquiles Elorduy y se desechaban las presentadas por Aguilar, Jara y Góngora. Éstas, relativas al principio de la igualdad de salario en igualdad de trabajo, al derecho de recibir indemnizaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y al establecimiento de comités de conciliación y arbitraje para la resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo, eran consideradas ajenas al capítulo de las garantías individuales, por lo que la Comisión proponía aplazar su estudio para cuando llegare a examinar las facultades del Congreso.”⁵²

⁵² DE BUEN L., Nestor, Ob. Cit., pgs. 343 y 344

Con la lectura del dictamen sobre el Artículo 5º, que fue adicionado con tres garantías, no de tipo individual sino social; la jornada de trabajo no debe exceder de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial, para mujeres y menores y el descanso, se originó la gestación del derecho constitucional del trabajo.”⁵³ Con esto se daría protección a las masas obreras que se encontraban en manos de los capitalistas, a los trabajadores más explotados y mal pagados.

“Ciertamente la defensa principal de la inclusión de los derechos de los trabajadores en la Constitución la hicieron los Diputados obreros, por lo que insistían en trasladar todas las cuestiones obreras a un artículo especial, el que sería el más glorioso en materia del trabajo por parte del Constituyente, es así que finalizadas las discusiones al Artículo 5º Constitucional, se dio origen al nacimiento de nuestro Artículo 123, un ejemplo en materia social para los demás países.

Cuando fue presentado el proyecto a la Sesión Plenaria en la sesión del día 23 de enero de 1917, se dio lectura a la exposición de motivos en la que se estableció, que en razón de los diversos aspectos que se tocan en el Título que llevaría como nombre el de “Del Trabajo y la Previsión Social”, mismo que tiene hasta la fecha. Así mismo se dio lectura al proyecto del Artículo 5º como la

⁵³ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México 1977, p. 88

Comisión estimaba que podría quedar al retirarse del mismo las cuestiones obreras.”⁵⁴

Después de varias sesiones, se precisó por varios de los ponentes que, era necesario legislar todo un capítulo que comprendiera las bases sociales sobre las cuales se rijan las relaciones obrero patronales, ya que se consideraba que el texto de un solo artículo era insuficiente para defender las cuestiones laborales; y con justa razón, ya que la vida del obrero, consideramos que era y será denigrante y atenta contra la integridad física y económica del trabajador.

En 1917 quedaron aprobados tanto el 5º artículo como el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que conforman la base de nuestro sistema jurídico en lo que a Libertad del Trabajo y previsión social se refiere.

Ahora bien, como podemos concluir del artículo 123 Constitucional, nuestro Constituyente de Querétaro, no incluyó de manera específica, los derecho de los empleados públicos; estableció más bien, las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patronos y sin precisar distingos o exclusiones de trabajadores a la norma general, por lo cual en el contenido

⁵⁴ CANTON MOLLER. Miguel; Ob. Cit., pgs. 36 y 37

objetivo del artículo mencionado, no señala trabajadores de excepción. Interpretaciones posteriores y conforme a la dinámica del Estado mexicano de corporativizar a las clases y grupos sociales, así como al parecer al insalvable criterio de que el Artículo en cuestión regía exclusivamente los vínculos entre factores de la producción, capital y trabajo, consecuentemente se pensó que los servidores públicos debían ser sujetos de una legislación reglamentaria y una base constitucional diferentes.

No cabe duda que el artículo 123 de nuestra Constitución ha tenido una trascendente proyección, ya que logró proteger los derechos de la clase trabajadora, particularmente a los obreros, y el hecho de que nuestro máximo ordenamiento legal no sea un instrumento rígido permite que se adecue a los constantes cambios sufridos en la sociedad, así como las diversas necesidades que se presentan, sin embargo, en la actualidad las constantes exigencias de los trabajadores tanto del sector privado como del público requieren de nuevas adecuaciones a la ley suprema, para que siga cubriendo las necesidades que vaya exigiendo la sociedad en el futuro y nuestro país no se quede rezagado, pero lamentablemente, esas modificaciones son para beneficio de unos cuantos y no de la mayoría de la clase trabajadora más necesitada.

En consecuencia, podemos concluir que la Constitución de 1917, responde a un reclamo social de lucha que emerge de la Revolución mexicana y en la cual se proclamaron los derechos de miles de hombres que estaban

sujetos a una injusta situación motivada por la avaricia de los patrones inconscientes a quienes poco les importó explotar a los más débiles económicamente hablando. Por ello, fue un verdadero logro del Constituyente garantizar los derechos de los trabajadores.

2.3.1. El Trabajo Burocrático y su Incorporación al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los trabajadores que prestan sus servicios a favor de los Gobiernos (Federal, Estatal y Municipal), se incorporaron recientemente a la lucha por conquistar sus derechos laborales a finales de los años treinta y principios de los cuarenta, es cuando se expresan y logran sus organizaciones sindicales, como vía para enfrentar las injusticias y alcanzar mejores formas de vida.

En la discusión del apartado “B” del artículo 123 Constitucional se pusieron a discusión diversos problemas, el principal fue, que durante mucho tiempo los trabajadores que prestan sus servicios con el Estado, quedaron excluidos de la justicia laboral, sin embargo, la decisión de los Constituyentes excluyó a empleados y funcionarios del servicio civil, en el cuadro de garantías que los artículos 5º, 27 y 123 constitucionales consagran, pero finalmente, la

reforma del artículo 123 Constitucional para quedar en dos apartados A y B, fue aprobada el 27 de septiembre de 1959.⁵⁵

La finalidad de modificar el artículo 123 Constitucional en apartados A y B, es con la intención de garantizar los derechos laborales de los trabajadores, que por largos años lucharon para conquistarlos, derechos que corresponden a los trabajadores que prestan sus servicios a favor de los Poderes de la Unión; y es hasta entonces cuando se contempla en la Constitución al trabajador de confianza, aunque no de una definición ni la característica que lo distingue de los demás trabajadores, otorgándolos únicamente el derecho a la seguridad social y a la protección al salario.

Fue difícil la lucha por lograr el reconocimiento de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado; sin embargo el trabajador de confianza no tuvo esa misma suerte, ya que no le fueron otorgados los mismos derechos que para los trabajadores sindicalizados, con lo podría pensarse que no tienen derechos laborales y por consecuencia quedan en un estado de indefensión.

Sin embargo consideramos, que al establecerse en el primer párrafo del 123 constitucional el derecho al trabajo, que interpretado en conjunto con la protección al salario, implica que los trabajadores de confianza al servicio del Estado si tienen derechos laborales, aunque no tengan una estabilidad en el

⁵⁵ LEON MAGNO MELENDEZ, George, Ob. Cit. p. 121 y 122

empleo al igual que los trabajadores basificados, pero son derechos que no tienen reconocidos al establecerse únicamente el derecho a la seguridad social y la protección al salario, situación que nos motivó para realizar esta tesis y buscar que a estos trabajadores les sean reconocidos más derechos y que las condiciones generales de trabajo que son extensivas para estos sean respetadas.

2.4. Ley Federal del Trabajo de 1931

A pesar de que el Artículo 123, fue el resultado de un laborioso trabajo legislativo y de formar parte de los artículos de mayor extensión en nuestra constitución, también lo es que no existía la manera de hacerlo cumplir con eficacia, es por eso que los Estados promulgaron una multiplicidad de normas laborales heterogéneas, algunas de ellas, equiparando servicio público y relaciones laborales privadas. Leyes que fueron creadas conforme al primer párrafo del artículo en mención, que originalmente estatuyó: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán en trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de manera general, a todo contrato de trabajo.”⁵⁶ Obsérvese que el párrafo no margina a los trabajadores del Estado, por el

⁵⁶ Cfr. CANTON M, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Pac, México 1991, p. 52

contrario, podrían ser considerados en el vocablo de “empleados”, así mismo, éstas leyes se encontraban encaminadas a la solución de conflictos entre trabajadores y patrones.

En 1929, el Licenciado Emilio Portes Gil, ordenó la integración de una comisión para elaborar el proyecto de ley denominado Código Federal del Trabajo, mismo que “incluía dentro de su aplicación a los trabajadores del Estado, es decir, que concedía las misma protecciones y prerrogativas a obreros y burócratas; señalaba la posibilidad del contrato por equipo, el contrato colectivo, definido casi en los mismos términos en que actualmente aparece en la Ley, así como el contrato Ley, además del contrato individual.”⁵⁷

Tal proyecto no tuvo aceptación, hubo cambios de criterio en la sucesiva legislación. Conviene recordar que el imperativo de unificar la legislación laboral, para estar en mejores condiciones de cumplir con las garantías sociales de la clase trabajadora, provocó la necesidad de que previamente se estableciera la pertinente base Constitucional. Así fue como el 29 de Agosto de 1929 se aprobó la iniciativa de reformas enviada por el presidente Portes Gil al Congreso de la Unión, y en las cuales se concedían facultades exclusivas a dicho Congreso para legislar en materia de trabajo, con lo que se dio un avance trascendental para expedir más tarde la Ley Federal reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución.

⁵⁷ CANTON M, Miguel, Ob. Cit., p. 53

La Ley de 1931, tenía una convicción y orientación de tipo proteccionista hacia el trabajador, como se desprende de la exposición de motivos de dicha ley en la que se señala: “El Gobierno actual, por su origen y convicción no puede formular una ley que norme la actividad del capital y del trabajo, sino en un sentido plenamente protector para los trabajadores. El artículo 123 de la Constitución que se trata simplemente de reglamentar, señala ya una dirección definida a éste respecto y la sombra de las bases consagradas en el, las organizaciones obreras en nuestro País han logrado definir y afianzar un conjunto de derechos, que el Gobierno, emanado de una revolución que ha tenido como bandera la defensa de las clases trabajadoras, no puede desconocer.”⁵⁸

La Ley Federal del Trabajo, cumplió con eficacia sus objetivos primordiales, mantuvo la paz social así como contribuyó al desarrollo del país, logrando con ello obtener el honor de ser el país más desarrollado de América Latina y que muchos países de la Región y de otras partes del mundo que copiaran casi textualmente nuestros ordenamientos en lo que a materia social y del trabajo se refiere.

Con base al tema de estudio, en ésta ley, no se consideró de mucha importancia la necesidad de regular de manera concreta el trabajo de confianza,

⁵⁸ TRUEBA URBINA, Alberto; Ob. Cit., p. 169

aun cuando determinadas funciones desempeñadas por los trabajadores indicaban que no pertenecían a la categoría general o mayoritaria de los demás, esto porque tenían ciertas consideraciones por parte del patrón.

Por ser los trabajadores de confianza una minoría, en aquél tiempo en el que se iniciaban las regulaciones al trabajo en México, era que se consideraban con cierta irregularidad, “de ello es que la Ley de 1931 no daba un concepto preciso a pesar de que la condición de confianza excluía a los trabajadores así considerados de beneficios importantes.

La disposición que más se aproximaba a una definición estaba contenida en el Artículo 48, relativo a los contratos colectivos de trabajo y establecía lo siguiente:

Artículo 48. Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aun cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de ésta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa.”⁵⁹

⁵⁹ DE BUEN L, Nestor, Derecho del Trabajo II, Porrúa, 11ª Edición, México 1996, p. 419

Podemos apreciar claramente la problemática que representaría a los trabajadores de confianza y a los trabajadores al Servicio del Estado, ya que se les marginaba en relación a los trabajadores de las demás ramas generales de trabajo, dejando de lado el principio de igualdad entre los trabajadores, ya que dicha concepción del Artículo 48, resultó deficiente e imprecisa, lo que motivó que la Ley Federal del Trabajo de 1931 sufriera numerosas reformas y adiciones que fueran siendo adaptadas a la sociedad que se encuentra en constante cambio.

Transcurridos varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente reivindicaron su derecho ante el candidato Lázaro Cárdenas, quien prometió la expedición de normas protectoras. Así fue como el 23 de Noviembre al 21 de Diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa del Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal, y posteriormente se discutió a partir del 24 de Diciembre de 1937 en la Cámara de Diputados, suscitando encendidas polémicas tanto al interior del Congreso como en las diversas corrientes de opinión pública. Este proceso culmina con la publicación del ordenamiento legal el 05 de Diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En éste ordenamiento se establecía en su Artículo 3º, que bajo las disposiciones de ese Código estaban sujetos los trabajadores y el Estado,

cuando éste tenga la condición de patrono; pero por largo tiempo se cuestionó si la reglamentación jurídica de los Trabajadores al Servicio del Estado debía ser idéntica a la de los trabajadores y patronos particulares.

Así mismo, éste Estatuto se encontraba dividido en numerosos capítulos del cual podemos destacar el de derechos y obligaciones de los trabajadores, obligaciones de los Poderes de la Unión, Suspensión y Terminación de los efectos del nombramiento, del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del Procedimiento que debe seguirse ante éste Tribunal, etc., ya que anteriormente solo atendía controversias entre particulares.

Sin embargo, la vida de éste Estatuto fue efímera, ya que el 04 de Abril de 1941, surgía un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual ya especificaba las bases para los escalafones y adicionaba más empleos de confianza, mismo que fueron en aumento día con día.

2.5. Ley Federal del Trabajo de 1970

Promulgada el día 1º de Mayo de 1970 por el presidente Lic. Gustavo Díaz Ordaz, fue otro orgullo para los mexicanos el contar con la Ley laboral más

avanzada del mundo, el proyecto de Ley fue estudiado y preparado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, encabezados por el destacado laboralista Lic. Mario de la Cueva donde se propusieron reglamentar todo lo relativo al Trabajo, compilando los elementos necesarios para que el trabajador no se quedara desprotegido, cumpliendo así con el Pacto Social que fue una conquista de la Revolución Mexicana y la mayor preocupación del Estado Mexicano hasta antes de los gobiernos neoliberales.⁶⁰

En el proyecto de Ley se contemplaron conceptos interesantes tales como los porcentajes de indemnización correspondiente a cada tipo de incapacidad laboral, los riesgos de trabajo, el cuidado médico dentro de los centros de trabajo, así como la higiene dentro de los sanitarios y en los comedores, este último una de las conquistas de los trabajadores reflejados dentro del Derecho Positivo Mexicano, se contempló de igual manera la intensidad de la luz con la que los trabajadores deberían de trabajar para proteger su vista al momento de estar realizando su trabajo, siendo la única Ley en el resto del planeta que regulaba este aspecto y que sirvió de ejemplo para las demás legislaciones el contemplar este aspecto, la capacitación la contempla como un derecho del trabajador por medio del cual el patrón se obliga por ley a adiestrar y preparar al .Hombre que trabaja para que un mejor desempeño en sus actividades, influyendo así definitivamente en un aumento

⁶⁰ JOSE AGUSTÍN; Tragicomedia Mexicana 3. La Vida en México de 1982 a 1988, Joaquín Motriz Planeta, México 1991.

en la producción y con calidad, se contempla el trabajo de los menores de edad para que los niños que trabajen gocen de una protección justa por parte de la autoridad, previniendo así que sea explotado y desprotegido, la intención del legislador es buena, sin embargo actualmente tenemos a muchos de estos niños que incluso están fuera de la edad legal para trabajar (a partir de los catorce años) y que además hacen trabajos que ponen en riesgo su desarrollo psicomotor, pues los vemos como cargadores, ayudantes de albañil donde están levantando un peso que su cuerpo no les permite y además la mayoría de ellos son mal nutridos con lo que se pone en riesgo que brote una hernia en cualquier zona del cuerpo o incluso que el corazón llegue a forzarse por ese tipo de cuestiones y que encima de eso no gocen de una prevención social pues no hay un contrato en la mayoría de los casos por lo que el patrón se unilateral e injustamente no responsabiliza de las lesiones que tenga.

Contempla a la Mujer en el ámbito del trabajo, otorgándole una protección similar a la del menor, por pertenecer a un sector vulnerable de la sociedad pero señalando la igualdad jurídica que le corresponde con respecto de los Hombres reconociendo el legislador que ambos tienen las mismas capacidades y aptitudes para desempeñar un trabajo.

Se agregaron nuevos conceptos tales como el contrato verbal de trabajo y la presunción iuris tantum de una relación laboral por la simple ejecución de un trabajo subordinado y se abrogó el contrato de aprendizaje porque con ese

se prestaba a muchos fraudes en cuanto a la paga al aprendiz, que por lo regular era un menor de edad, no gozaba de prevención social, de vacaciones y prácticamente era un “esclavo” del patrón, quien abusaba de esta condición con el pretexto de que el empleado “estaba aprendiendo” así que prácticamente abundaba la idea de que lejos de prestar su trabajo, el aprendiz era relegado a un segundo plano.

Pero por lo que respecta al trabajador de confianza, en el anteproyecto de Ley de 1968, se utilizó una doble fórmula para caracterizar a los trabajadores de confianza, la primera que dependía de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto, la segunda enunciaba una lista de los puestos de confianza en el Artículo 8° del citado proyecto quedando de la siguiente forma:

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

Son funciones de confianza las de:

- I. Los directores, administradores, y gerentes generales cuando tengan el carácter de trabajadores.
- II. Los directores técnicos y administradores y sus colaboradores inmediatos, tales como los jefes de producción, de laboratorios

de investigaciones, de seguridad industrial, de compras y de ventas, de personal y otros semejantes de cuya capacidad y alto grado de responsabilidad dependen el buen resultado de sus trabajadores.

- III. Los abogados y contadores que tengan a su cargo respectivamente la defensa de los intereses de la empresa y su contabilidad.
- IV. Las personas encargadas de guardar los secretos de fabricación.
- V. Los cajeros encargados de la entrada y salida de caudales y las personas que manejen los fondos de la empresa o establecimiento.
- VI. Las personas que tengan a su cargo la vigilancia general de los trabajos.
- VII. Las personas que preste servicios personales, tales como el secretario o secretaria particular y cuya actividad, discreción y celo sean indispensables para un trabajo eficaz.
- VIII. Las personas que desempeñen funciones o actividades análogas a las enunciadas en las fracciones anteriores a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Al no ponerse de acuerdo los patrones y los trabajadores fue necesario que la Comisión Redactora del proyecto expusiera confianza y se hizo de la siguiente manera:

“Los trabajadores de confianza, según lo indica su nombre, son trabajadores, lo cual significa que están protegidos por la legislación del trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección y administración generales; ésta fórmula y las disposiciones de la ley vigente, interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permiten determinar las dos características siguientes: primeramente, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones, en segundo lugar las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tenga carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón.”⁶¹

En base con las opiniones establecidas, se redactó el Artículo 9° de la Nueva Ley Federal del Trabajo, en el que se establecen cuales son las funciones que deben desempeñar los trabajadores de confianza, y son:

⁶¹ CAVAZOS FLORES, Baltasar; Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada, Trillas, 18ª ed, México 1985, p. 23 y 24

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

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

En todo momento se han señalado las funciones del trabajador de confianza, pero es necesario señalar que significado tiene cada una de éstas.

“Dirección. Del latín *directio onis*, acción y efecto de dirigir o dirigirse, consejo, enseñanza y preceptos con que se encamina a alguien. En cuanto a quien los realiza: conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad o establecimiento.

Fiscalización. Acción y efecto de vigilar, fiscalizar, criticar las acciones y obras de otros.

Inspección. Acción y efecto de inspeccionar, cargo y cuidado de velar sobre una cosa, examinar, reconocer.

Vigilar. Del latín *vigilatía*, cuidado y atención exacta de las cosas a cargo de uno. Servicio ordenado y dispuesto para vigilar.”⁶²

En cuanto al numeral 182 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, nos establece que las condiciones generales para los trabajadores de confianza serán proporcionales a la naturaleza e importancia del servicio que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para los demás trabajadores en general; sin embargo, esto no es aplicable, ya que hay algunas que pueden representar desventajas para los trabajadores a que nos estamos refiriendo, como lo es la jornada de trabajo, ya que los trabajadores de confianza, de acuerdo a las necesidades del empleo, deben laborar horas extras, pero a diferencia de los demás trabajadores, éstos no perciben una remuneración extraordinaria.

Por lo que respecta a la participación de las utilidades de las empresas, el trabajador de confianza tiene algunas restricciones para considerarse dentro del reparto de utilidades, y éstas las encontramos en las fracciones I y II del Artículo 127 de la Ley en comento:

Fracción I.- Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades.

⁶² DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA; Calpe. Tomo I y II, Madrid España, 1985

Por su parte, la fracción II establece que “los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas si el salario que perciben es menor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario en la empresa, o a falta de éste, el trabajador de planta con la misma característica se considerará este salario aumentado un veinte por ciento como salario máximo.”

El Artículo 183, establece que “Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren...”, en éste sentido, podemos entender que la Ley Federal del Trabajo, lo que nos prohíbe es la sindicalización de los trabajadores de confianza pero no hace mención a que se prohíbe el derecho de asociación profesional.

Por otra parte, el Artículo 185 de la multicitada Ley, establece una causal especial de rescisión de contrato, además de las establecidas en el Artículo 47, ésta causal es la de pérdida de la confianza, lo que se ha dado en considerar como una apreciación de tipo subjetivo por parte del patrón y que éste puede despedir al trabajador sin responsabilidad alguna, situación con la que no estamos conformes, ya que la misma ley establece, en este mismo precepto

que debe haber un motivo razonable, lo que implica que se debe demostrar fehacientemente los motivos por los cuales se deriva la pérdida de la confianza.

Sin lugar a dudas, el trabajador de confianza con nivel operativo, se encuentra en completa desventaja con los demás trabajadores en general, así como con los directivos, administradores y demás titulares o representantes del patrón a quienes verdaderamente les es aplicada la designación de confianza y no por la designación que se le dé a la mayoría de los empleados.

CAPÍTULO III
LEYES QUE CONTEMPLAN AL TRABAJADOR DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO

En este capítulo, abordaremos brevemente cuales son las legislaciones vigentes que contemplan al trabajador de confianza, mismas que nos permitirán señalar en su momento las principales limitantes que se derivan de su situación laboral y que no les permite hacer uso pleno de sus derechos que como trabajadores les son inherentes y que por su categoría de confianza son restringidas, provocando así una desventaja con los demás trabajadores como ya tantas veces lo hemos señalado.

3.1. La Constitución Política

El apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, se encuentra integrado por catorce fracciones, fue creado en base al estatuto jurídico, que sirvió principalmente para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, de igual manera sirvió de base para elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional. Hay que recordar que el Artículo 123, marca la base de la legislación del trabajo dividido, por supuesto en los apartados “A” y “B”, siendo

éste último el que marque las bases orgánicas de la función pública, y posteriormente promulgada como la Nueva Ley de los trabajadores al Servicio del Estado.

En la Fracción IX del Apartado B de nuestra Carta Magna, encontramos la instalación de la “estabilidad en el empleo”, misma que dice: “Los trabajadores sólo serán suspendidos o cesados por causa justificada y tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo al procedimiento legal...”

Por consiguiente, vemos en éste concepto que no hace referencia expresa para considerar si se trata de un trabajo de base, confianza, eventual, etc., entendiendo así que se trata de todo trabajador que preste su servicio al Estado sin distinción alguna.

La citada fracción señala que el trabajador que sin causa justificada sea suspendido o cesado de su empleo, podrá optar por la reinstalación o indemnización en el juicio laboral seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; lo que ha motivado que los funcionarios públicos que efectivamente desarrollan funciones con las características propias de un cargo de confianza, abusen del poder que ostentan para correr o dar de baja a los empleados de confianza con plazas bajas que pueden equipararse a las de uno de base, toda vez que su nombramiento de confianza solo es

administrativamente para efectos de poder contar con la retribución de un salario. Cuando el trabajador es despedido injustificadamente, en la práctica no tiene recurso legal alguno para defenderse y exigir una indemnización, lo cual es notablemente violatorio del texto constitucional, pues el trabajador tiene derecho a la protección al salario, y si tiene esta protección por lógica entendemos que tiene derecho a una indemnización.

Ante esta situación el Estado está actuando como patrón y como autoridad porque tiene una relación de imperio, por lo que las acciones del Estado son actos de autoridad, ya que puede cesar de manera unilateral a éstos trabajadores.⁶³

La Constitución Política brinda protección legal a los trabajadores de confianza del apartado B, a contrario sensu de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que excluye a los trabajadores de confianza en los artículos 5° y 8°, y que lejos de ayudar a los trabajadores de confianza, los pone en un plano de indefensión y desigualdad ante el autoritarismo del Estado, siendo dicha ley Burocrática una fuente inagotable de explotación y soberanía para la clase trabajadora burocrática y más aún para aquellos que reciben de los salarios más bajos, la clase explotada.

⁶³ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel; Ob. Cit., p. 52-53

En la Fracción XIV, hace referencia a que los trabajadores de confianza, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, por tratarse de derechos derivados de los servicios prestados, debiendo entender que la protección al salario se hace extensiva, en general, a las condiciones laborales bajo las cuales se presta el servicio, entre las que quedan comprendidas el pago de vacaciones, aguinaldo y horas extras, la única limitante que presentan estos trabajadores es la estabilidad en el empleo.

Esto implica que los trabajadores de confianza si tienen derechos laborales, ya que además el numeral 123 de la Constitución señala en su primer párrafo el derecho al trabajo, implicando también que les sean aplicables las fracciones I, II, V, y VI, en materia salarial, las cuales establecen:

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

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

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

Consideramos que estas protecciones, resultan insuficientes para los trabajadores que reciben los más bajos salarios, llamemos a éstos de “tercera”, toda vez que, los horarios son excesivos, la retribución es la misma y lo único que genera es que el trabajador tenga más gastos y que su salario resulte paupérrimo y que por tanto su vida económica sea mísera.

3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

“La Administración pública, debe entenderse desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus

relaciones con otros organismos semejantes, como los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.⁶⁴

“La administración pública considerara como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste”.⁶⁵

Se expresa que toda persona física que presta un servicio al Estado mediante una retribución, es un trabajador.

Es así que la Ley reglamentaria del Apartado “B” encuentra su fuerte en el Artículo 123 de la Carta Magna, la cual rige las relaciones laborales existentes entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios Federales y que no encontramos en el Artículo 1° de la Ley Burocrática que dice: “La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias... así como de los organismos descentralizados, similares... que tengan a su cargo funciones de servicio público”. En el Artículo 2° encontramos que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores a su servicio. En éste Artículo encontramos un gran apoyo como elemento jurídico, ya que al señalar a los titulares, estos deben ser entonces los

⁶⁴ FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; 13ª edición, Porrúa, México 1984, p. 119

⁶⁵ *Ibidem*. P. 126-128

considerados como de confianza y los que están a su cargo se les debe considerar como personal de base, por no desempeñar las funciones que otorgan la categoría de confianza y que han sido establecidas en el Artículo 5° de dicho ordenamiento legal, mismas que fueron señaladas en el primer capítulo de la presente tesis.

El Artículo 10° establece que: “Son irrenunciables los derechos que la presente Ley otorga”, por lo que el empleado de confianza al ser violados sus derechos tiene la opción de hacerlos valer por medio del procedimiento laboral, situación que ocurre a diario en cada una de las Dependencias de Estado, y más aún, para los que tienen niveles bajos equiparados con los de base.

Así mismo, el numeral 19°, en su texto dispone que: “En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores”. Situación que en la práctica no se cumple, mucho menos en los cambios de sexenio, como en éste último, que originó un gran número de desempleos y que fueron separados de su empleo argumentando sólo pérdida de confianza, para dejar bacantes para los amigos de nuevos funcionarios.

Concluimos que la Administración Pública ha tenido una gran evolución y con ella, el trabajador a su servicio. Es así que el presente, apoyado del pasado ha ido descubriendo nuevos enfoques, ha encontrado otros caminos para lograr una mayor eficacia en las necesidades económicas y políticas de la

Administración Pública, aunque no ha tratado una satisfacción absoluta porque el trabajador de confianza al Servicio del Estado que se encuentra dentro de los que perciben los más bajos salarios se mantenga estable en su empleo, ya que para los altos mandos su función exige una colaboración eficaz al desarrollo del ente público al que pertenece, pero principalmente al desarrollo integral del Estado, y por tanto, una retribución económica decorosa.

Lamentablemente en la Actualidad, los cambios de administración han adoptado una filosofía de *cambio de equipo*, en donde se desprenden un conjunto de intereses políticos de relaciones humanas, mediante los cuales se solicita, se exige y se presiona al trabajador de confianza, sin importar que las funciones que desempeñe, sean de las consideradas para ser de confianza, o en su caso, sin importar que el trabajador sea un alto funcionario, o simplemente un empleado más, entregue o renuncie a su plaza, esto con el fin de acomodar a la gente o equipo el cual apoyará a la nueva administración y por tanto, a los nuevos jefes y se considera que los alcances de las acciones que realiza el Estado patrón son muy oscuras para rescindir a un trabajador de confianza y que en la práctica el Estado, se abstiene por lo general de interpretar si los nombramientos del personal de confianza se tipifican en las funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejos de fondo, etc., es decir, no importa en estos casos que sea una simple secretaria o auxiliar de oficina, quedando los trabajadores con los más bajos salarios, en total desventaja de los otros trabajadores de alto rango.

3.3. Relación de la Ley Federal del Trabajo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal del Trabajo es un esfuerzo más del Estado Mexicano, en el marco de su alianza histórica con la clase trabajadora, para que ésta conozca sus derechos y sus obligaciones.

La Política Social del Gobierno de la República no puede comprenderse si desconoce la profunda evolución que ha sufrido nuestra legislación laboral desde la Constitución de 1917. La historia legislativa del Artículo 123 constitucional, también de su reglamentación son el resumen, por un lado, de las demandas obreras cambiantes de acuerdo con nuestro desarrollo social y, por la otra, de la capacidad que el Estado ha demostrado para hacer las propias, adecuándolas a la realidad nacional.

La intención del Legislador en 1917 fue muy clara, establecer un Estado liberal que respondiera a los reclamos de las fuerzas sociales que habían generado la revolución; ejemplo primordial de lo anterior se encuentra en el contenido del Artículo 123 Constitucional, punto de partida del consecuente desarrollo de nuestra amplia gama de derechos sociales.

Desde el primer momento, el Artículo 123 fue particularmente destacado, puesto que no se trataba de una norma meramente tutelar, defensiva o coyuntural de la clase obrera de entonces, sino que tenía en perspectiva su desarrollo futuro. En efecto, se trató de salvaguardar a una clase que apenas estaba en ascenso. Una clase que en Cananea, Río Blanco, la Casa del Obrero Mundial y los Batallones Rojos constitucionalistas, comenzó a hacer sus primeras armas, sus primeros intentos para afirmarse como factor social propio.

El Artículo 123 simplifica para los trabajadores su reconocimiento como clase, es también la piedra de toque del Derecho Social para todos los mexicanos, por lo que se ha logrado configurar un derecho Social que a la vez que tutela y proteger a la fuerza productiva que representa el trabajador, también vigila y cuida el desarrollo integral de la sociedad.

La Legislación Laboral Federal apunta cada vez con mayor precisión el sentido de unidad y entreveramiento que debe existir entre la economía y el Derecho, para estar en posibilidad de ofrecer una vida social mucho más rica y más dispuesta a su crecimiento.

En un Estado de Derecho como en el nuestro, los principios y políticas laborales y económicas que lo sustentan y que rigen la vida en sociedad de la clase productiva siempre han tenido que traducirse en normas jurídicas que reflejan la posición que tiene el hombre por encima de las cosas.

Nuestro Derecho del Trabajo es el resumen de los Capítulos más dramáticos y difíciles de nuestra historia, pero también sin lugar a dudas, de afirmación a nuestra identidad nacional y de nuestra vocación de justicia. Las Instituciones que comprende el sector laboral federal son los más fieles conductos para que las normas que rigen las relaciones de producción tengan una auténtica administración de la justicia laboral.

De lo anteriormente indicado, es sumamente importante que se analice el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto al tema nos concierne, esto para establecer la relación existente entre una y otra.

La LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, está compuesta por 165 Artículos y 7 Transitorios misma que se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Título Primero, Disposiciones Generales, en las que se define la relación jurídica y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, los de base y los de confianza; Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; Título Tercero del Escalafón; Título Cuarto, de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo; Título Quinto, De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no

Profesionales; Título Sexto, De las Prescripciones, Título Séptimo, Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Procedimiento ante el mismo; Título Octavo, De los Medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos; Título Noveno, De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores y Título Décimo, De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo está estructurada de la siguiente forma:

Título Primero, Disposiciones Generales; Título Segundo, Las Relaciones individuales de Trabajo; Título Tercero, las condiciones de Trabajo; Título Cuarto, Derechos y Obligaciones de los trabajadores y de los patronos; Título Quinto, Trabajo de las Mujeres y Trabajo de los menores; Título Sexto, Trabajos Especiales; Título Séptimo, Relaciones Colectivas de Trabajo; Título Octavo, Huelgas; Título Noveno, Riesgos de Trabajo; Título Décimo, Prescripción; Título Undécimo, Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales; Título Doce, Personal Jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Título Trece, Representantes de los Trabajadores y de los Patronos, Título Catorce, Derecho Procesal del Trabajo; Título Quince, Procedimientos de Ejecución; Título Dieciséis, Responsabilidades y Sanciones, y sus Artículos Transitorios que van desde la Ley Federal del Trabajo de 1970, hasta el Transitorio del decreto del 27 de Diciembre de 1983.

Como se observa, todas y cada una de las disposiciones que contiene la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentran contenida también en la Ley Federal del Trabajo; de lo cual se desprende que exista una similitud o relación entre ambas Leyes, ya que cada una reglamenta, tutela y protege a sus Trabajadores.

Pero consideramos que si existe una relación entre ambas, lo más ideal sería que los trabajadores tanto de la iniciativa privada como del sector público fueran reglamentados por una sola Ley, y que ésta fuera la que otorgue más beneficios a los trabajadores, es decir, la Ley Federal del Trabajo, situación que lamentablemente no es posible que llegue a darse en un momento dado, toda vez que al Estado no le conviene que sus trabajadores obtengan más Derechos, veamos porque:

La Ley Federal del Trabajo, reconoce ampliamente el Derecho de los Trabajadores de declarar una huelga, para conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los Derechos del Trabajo con los del Capital; es innegable que los Trabajadores que están reglamentados por la Ley antes citada, gocen de éste beneficio, haciendo uso de este derecho en todas las ocasiones en que se requiera, ya sea por obtener del patrón la celebración del Contrato Colectivo o del Contrato Ley, o bien, exigir el cumplimiento en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también prevé y reglamenta el Derecho de Huelga y nos dice que es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores con el objeto de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Los trabajadores que prestan su servicio al Estado podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional; que la huelga sea declarada por la dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, pero antes de suspender labores, los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del Acta en la que se haya acordado declarar la huelga; si el Tribunal declara legal la huelga y si ya ha transcurrido el plazo obligatorio de diez días y no se ha llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores, pero si la suspensión se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el Estado de huelga y dará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado.

Se indica que los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, no pueden hacer uso de éste derecho, toda vez que el Estado es solamente un prestador de servicios que no persigue fines de lucro, como también no posee factores de producción, y que por lo tanto es imposible que el Estado vaya en contra de sus propias determinaciones, dejando como nulo, ineficaz e inexistente un posible movimiento de huelga dentro de la Administración Pública.

Si no es posible darse un movimiento de huelga, consideramos que es ilógico que dicho derecho de huelga lo hayan plasmado los legisladores y el propio Estado en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, ya que dicho derecho es jurídicamente imposible que se lleve a la práctica, pues como ya se mencionó, no es posible jurídicamente que se violen de manera general y sistemática los derechos consagrados en nuestra carta magna.

Es de notables razones que si no es posible que se genere un movimiento de huelga, tampoco lo es en derecho de Asociación, independientemente de que se encuentre consagrado en la Ley Reglamentaria de nuestro Artículo 123, ya que si lo llevamos a la práctica, en las diferentes dependencias de Gobierno, no les es permitido a los trabajadores el derecho de asociación, o bien se les permite que haya un solo sindicato, que uno y ninguno, es lo mismo, ya que en la actualidad los sindicatos únicamente sirven para cobrar a los trabajadores sus cuotas sindicales y ahora, para beneficio de

la dependencia y no para la defensa de los derechos de los trabajadores sindicalizados, por lo que al respecto Serra Rojas nos dice que “el Estado es una Institución de Instituciones, ajena a propósitos de lucro que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público, por lo que no podría aceptar la existencia de entidades que interfieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de la comunidad.”⁶⁶

Un punto importante es lo concerniente a la ejecución de Laudos en ésta materia, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado carece de disposiciones adecuadas para que el tribunal proceda con la energía necesaria, dejando al arbitrio de las dependencias responsables el cumplimiento parcial de los mismos, ya que ésta argumenta que no es suficiente la partida para cubrir el total de la suma de los conceptos reclamados, lo que conlleva el no pago de otras prestaciones a las que goza el trabajador.

Ya que se ha mencionado lo relativo a la ejecución de los laudos, es necesario aclarar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en sus resoluciones respecto a las controversias suscitadas entre el Estado y sus trabajadores, se limita únicamente a la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, salvo lo que dispone la propia ley en su numeral 11, que lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se

⁶⁶ SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; 5ª edición, Porrúa, México 1972, p. 442

aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad, que para el caso de los trabajadores de confianza, ninguna de éstas les otorga protección alguna., por lo que se encuentran frente a una situación desfavorable, que si bien es cierto, si se emite una LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, es para salvaguardar, proteger y tutelar los Derechos de los trabajadores y no los del patrón.

Se considera que tanto trabajadores que prestan sus servicios al Estado, como los que trabajan para empresas privadas, a final de cuentas, son trabajadores y no tendrían porque ser motivo de reglamentación separada, si ambas leyes (Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) contienen las mismas disposiciones en su contenido, las dos buscan procurar el mejoramiento de vida de los trabajadores y de los integrantes de su familia, por lo que sería justo, equitativo y humano, que los funcionarios públicos fueran incorporados a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado A, del Artículo 123 Constitucional, ya que si esta requiere de modificaciones, la Ley que reglamenta las relaciones del Estado y sus trabajadores, contiene inmensas irregularidades y lagunas que dejan al trabajador sin protección jurídica alguna, por lo que sería necesario modificarla lo más pronto posible o mejor aún, desaparecerla del marco jurídico.

3.4. La Jurisprudencia

La palabra Jurisprudencia tiene diversas acepciones. Ciencia del Derecho es la más antigua; en la actualidad, se denomina así a la “interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley, y así se opone la Jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia”⁶⁷

La Jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para los Tribunales Unitarios, para los Juzgados de Distrito, los Tribunales militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal y los Tribunales Administrativos y del Trabajo locales o federales. Las resoluciones de los Tribunales Colegiados constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario; y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

Esta jurisprudencia puede interrumpirse o modificarse. Se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno, por cuatro si es de una Sala y por unanimidad de votos, tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se

⁶⁷ DE PINA VARA, Rafael; Diccionario de Derecho; Vigésimo Sexta edición, Porrúa, México 1998, pag. 340

referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por la ley para su formación.⁶⁸

Se deduce que la jurisprudencia es la doctrina emanada de las decisiones judiciales reiteradas y uniformadas a la resolución de casos no previstos por las leyes de manera clara y precisa; sin embargo el silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes, llevan al juez a la interpretación, lo cual puede decirse que la jurisprudencia es maleable por la imposición de interpretar la ley, es decir que esto a dado lugar a mucha ductibilidad y a una formación de jurisprudencias de infinitos matices como pueden ser restrictivas, extensivas, que le dan una característica particular, que en muchas ocasiones resulta contradictorio e incongruente.

García Maynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho* trata a la Jurisprudencia como Fuente del Derecho, señalando que “la palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.”⁶⁹

⁶⁸ IBIDEM. Pag. 342

⁶⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo; *Introducción al Estudio del Derecho*; Porrúa, cuadragésima edición, México 1989, p.68

Derivado de las dos acepciones señaladas por el maestro Maynez, se dice en primera instancia que la jurisprudencia implica la ciencia del Derecho, el conocimiento más completo del mismo; y en segunda, implica a la actividad normal coactiva del derecho llevada a cabo por los órganos del Estado, en donde se vincula la formación de la jurisprudencia porque la aplicación del derecho incumbe a los Jueces y Tribunales colegiados y de circuito como órganos específicos de ésta función, la cual nace ligada al amparo y a las sentencias constitucionales, ya que era necesario la respetabilidad de las sentencias, su obligatoriedad en el respeto de las garantías individuales.

“En cuanto a la calidad de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene establecido en reiterada Jurisprudencia que la supletoriedad a que se refiere el Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento, por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado, depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el Artículo cinco de dicha Ley, o bien por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.”⁷⁰

⁷⁰ BORELL NAVARRO, Miguel; Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo; Pac, México 1989, p. 276 y 277

La Tesis Jurisprudencial es un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por el Tribunal colegiado para cubrir las lagunas, dudas o ambigüedades de la Ley, así como sirven de apoyo para los Juicios, por lo que se han establecido diversas Tesis Jurisprudenciales que contemplan la situación Jurídica de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, las cuales sirven de apoyo a la exposición del presente trabajo:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

Clave: 2a./J. , Núm.: 160/2004

Contradicción de tesis 137/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Séptimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 15 de octubre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 160/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil cuatro. Materia: Laboral Jurisprudencia por Contradicción

Para que un trabajador de confianza sea considerado como tal, no solo basta que se acredite la calidad del puesto, sino también se debe comprobar

que las funciones desempeñadas corresponden a las establecidas en la Ley, o en el catálogo de puestos de la Dependencia de Gobierno para aquellos puestos de confianza que no se encuentran establecidos en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, DERIVADA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESEMPLEO ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limiten los derechos de trabajadores de confianza respecto a la estabilidad en el empleo, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el artículo 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de que la falta de estabilidad que caracteriza a dichos trabajadores no propicia el desempleo, sino que tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad.

Clave: 2a. , Núm.: CXV/2003

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tipo: Tesis Aislada

Se dice que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, si tienen derechos laborales, su limitante es la estabilidad en el empleo, pero si el artículo 123 de la Carta Magna establece el derecho al trabajo, al salario, a la previsión social, entonces el trabajador de confianza tiene estos derechos y por consiguiente a la protección de la contraprestación económica obtenida por su

labor, de lo que se deriva que no puede ser despedido injustificadamente, ya que se le privaría de su trabajo y en consecuencia de la percepción de su salario, por lo que el trabajador tiene el derecho a demandar una indemnización en caso de despido injustificado.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El

artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, así como el derecho a sindicalizarse a que se refiere la fracción X, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede ser restringido, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, los seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

Clave: 2a. , Núm.: CXVI/2003

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tipo: Tesis Aislada

De la tesis anterior, se observa que los trabajadores de confianza no solo tienen el derecho a la protección al salario y a la seguridad social, sino que tienen además otras prestaciones de las cuales gozan los trabajadores de base, de lo que se entiende que si tienen otros derechos y que se encuentran establecidos en la Constitución, pero que sin embargo algunos de ellos no son respetados por los titulares de las dependencias solo por el hecho de tener el poder de disponer del personal con la categoría de confianza.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. AL NO GOZAR DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, CARECEN DEL DERECHO A DEMANDAR LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la interpretación del primer párrafo de la referida fracción IX, en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, en relación con la fracción XIV del propio precepto y apartado, se advierte que sólo los trabajadores de base de los Poderes de la Unión gozan de estabilidad en el empleo, por lo que no pueden ser suspendidos o cesados, sino por causa debidamente comprobada y justificada, lo que les permite permanecer en él, incluso contra la voluntad del patrón, mientras no exista causa que justifique su despido. En ese tenor, si los trabajadores al servicio del Estado que desempeñen cargos de confianza únicamente disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social, sin tener derecho a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, se concluye que no les asiste el consagrado en el segundo párrafo de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para demandar una indemnización en caso de separación injustificada, dado que, salvo disposición en contrario de la respectiva ley reglamentaria en la que se incrementen los mínimos constitucionales, por regla general su separación no será injustificada.

Clave: P. , Núm.: XLVII/2005

Conflicto de trabajo 5/2004-C. Suscitado entre María Marcela Ramírez Villegas y la entonces Dirección General de Desarrollo Humano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

El Tribunal Pleno, el quince de noviembre en curso, aprobó, con el número XLVII/2005, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de noviembre de dos mil cinco.

Tipo: Tesis Aislada

Se considera erróneo el criterio establecido, ello atento a que la indemnización constitucional no deriva de la estabilidad en el empleo sino de la separación sin justificación o despido injustificado del que sea objeto un trabajador, por lo que al tener este la protección al salario tiene el derecho a una indemnización, ya que de lo contrario el trabajador queda en un estado de indefensión, violando con ello sus garantías individuales otorgadas por la Carta Magna.

CAPÍTULO IV
DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO

Este capítulo es de suma importancia, sin embargo, no se pretende modificar los principios rectores del derecho laboral, pues se cree que debe hacerse hincapié en las condiciones que vulneran los derechos de los trabajadores de confianza de bajos salarios, buscando con ello que exista mayor protección a dichos derechos y por consecuencia a estos trabajadores.

4.1. Derechos de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, establecidos en el Apartado B, del Artículo 123 Constitucional

El sentido de este planteamiento, hace necesario resaltar los derechos de los servidores públicos de confianza de bajos salarios, por quienes se debe pugnar una mejor condición de trabajo dentro de ésta relación.

Es preciso reconocer, que tanto nuestra carta fundamental, como la ley reglamentaria aplicable del Apartado B, del artículo 123 Constitucional, han omitido “con toda razón”, afirman algunos autores, la generación de la seguridad laboral a favor de los trabajadores de confianza, y que a pesar de la existencia de múltiples criterios que apoyan este punto de vista no es posible

compaginar con nuestra postura personal. A este respecto sólo se han mantenido los derechos a la seguridad social y a la percepción del salario.

En el apartado B del artículo 123, única y exclusivamente se otorga como derecho a los trabajadores de confianza, el gozar de la protección al salario y de los beneficios de la Seguridad Social, sin embargo, se enlistan algunos otros preceptos que podemos considerar y se pretende sean reconocidos como derechos de los trabajadores de confianza, los cuales se mencionan:

I. Derecho a una jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna que será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

En éste sentido, al trabajador de confianza (en particular aquellos que perciben los más bajos salarios), tienen por lo regular una jornada diaria de ocho horas, ya que en el nombramiento se especifica un horario de trabajo, que va en algunos casos de las seis y ocho horas de trabajo, sin embargo, este no se respeta porque de acuerdo a las necesidades del servicio tiene que exceder de su horario de trabajo y que en ocasiones sea más de tres veces consecutivas, y de las horas que se trabajan extraordinariamente no hay una

paga, ocasionando con ello que el trabajador genere un gasto extra de energías y de su presupuesto.

II. Derecho a disfrutar de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro, por cada seis días de trabajo.

Actualmente, observamos que éste precepto, aunque no se ha modificado, no surte sus efectos, ya que el acuerdo de 28 de Diciembre de 1972 del presidente Luis Echeverría, consignó “que por cada 5 días de trabajo, los burócratas disfrutarán de 2 días de descanso continuos, de preferencia sábados y domingos, con goce íntegro de sus salarios, con el objeto de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, permitiendo, asimismo, una mayor convivencia familiar, al disponer más tiempo libre para dedicarse a diversas actividades de superación”. En consecuencia y siguiendo los principios fundamentales del derecho del trabajo, debe prevalecer el criterio que más favorezca al trabajador.⁷¹ Es por ello que no se les podrá obligar a trabajar en días de descanso semanal, ya que son parte integral de la salud física y mental del trabajador.

III. Derecho a disfrutar de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.

⁷¹ ITALO MORALES, Hugo y otros, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Pac, México 1992, p. 50

Consideramos justo, el hecho de disfrutar de vacaciones, pues con ésta situación el trabajador repone las fuerzas perdidas en el desempeño de su trabajo, se libera del estrés y del cansancio físico y mental; así mismo, los días de vacaciones deberán disfrutarse en días laborales, con goce de salario íntegro, además de percibir una remuneración económica extra, la cual conocemos como prima vacacional. Pero las vacaciones deberán ser disfrutadas cuando así lo requiera el trabajador y no a consideración del patrón o en su caso, del jefe inmediato.

IV. Derecho a un salario fijo sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de los presupuestos respectivos;

La legislación burocrática, infiere que el salario incluye las demás prestaciones generadas por el trabajador, además de que el salario no puede ser inferior al mínimo establecido, otorgando con ello su protección, derecho que también debe contemplarse para los trabajadores de confianza.

V. Derecho a percibir un salario igual, si existe trabajo igual.

Aún cuando las funciones sean las mismas, existen diferencias en la forma de desempeñarlo o en la calidad del trabajo, por lo que se justifica una remuneración distinta, ya que no podrá establecer un salario igual a trabajadores de rendimiento diferente; situación con la que no estamos de

acuerdo, ya que independientemente de que realicen las mismas funciones, y tenga la misma responsabilidad un trabajador de base y uno de confianza, y aunque el rendimiento no sea el mismo de un trabajador a otro, si las funciones son las mismas, no es justo que el trabajador de confianza se encuentre en desventaja en cuanto a derechos consagrados en la legislación burocrática y más aún, por nuestra Constitución.⁷²

VI. Derecho a ser designado mediante sistema que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes;

Con el objeto de apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes para ocupar las plazas vacantes dentro de la Administración Pública Federal, se hizo necesario crear un mejor sistema de administración de personal en el servicio público, que permita contar con mayores elementos de modernización y eficiencia para llevar a cabo los objetivos del Estado, este sistema es denominado Servicio Civil de Carrera.

El Servicio Civil de Carrera, constituye un sistema de reclutamiento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los recursos humanos del sector público, que garantiza el acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad, además de que

⁷² ITALO MORALES, Hugo y otros; Ob. Cit., p. 53 y 54

permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

El artículo 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, establece:

“Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.”

Consideramos que el Servicio Civil de Carrera y por tanto la Ley que lo regula, su objetivo que debería ser cumplido es, permitir a la administración pública obtener grandes ventajas, tales como garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo de los servidores públicos, sin que ello implique la inamovilidad, fomenta la vocación de servicio, da continuidad a la actividad gubernamental; promueve la planeación de vida y carrera de los servidores

públicos, contar con empleados formados desde su ingreso y capacitados consecutivamente para tener competencia más elevada, mayor conocimiento en la rama de trabajo, y la más importante, consideramos debería ser la transparencia en todos los puestos de la administración pública, tanto de niveles directivos, jefes de departamento, hasta el personal operativo.

VII. Derecho al escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

El objetivo de ésta fracción, es hacer notar que de manera natural existe un ciclo en la vida laboral del trabajador, en este ciclo, el servidor público busca oportunidades para desarrollar su potencial de conocimientos y habilidades y acumular experiencias laborales, lo que en conjunto son elementos que le permiten consolidar su bienestar personal, y porque no, económico también, además, se trata de brindar oportunidades de desarrollo en el puesto y en su persona, lo cual representa una opción para que el servidor público pueda arribar a la profesionalización del servicio público y que pueda reflejarse en el desempeño de la institución.

Para la preparación de los trabajadores, es necesario que la Administración Pública organice cursos de capacitación obligatorios para todo

su personal, así independientemente del tiempo que lleve laborando un trabajador dentro de una Dependencia, se vería obligado a demostrar su capacidad, que en un momento dado sería la herramienta para ser considerado en los concursos de ascenso.

Sin embargo, la práctica cotidiana nos sigue mostrando que las plazas vacantes y las de nueva creación, la mayoría de las veces, son cubiertas por amigos o gente que ha sido recomendada, y que en ocasiones no reúnen el perfil necesario para cubrir la vacante, y lo único que se genera es que se aprovechen de esta situación para el manipuleo y venta de plazas.

4.2. Estabilidad en el Empleo

Como ya se mencionó en el primer capítulo, que al hablar de una estabilidad en el empleo, no nos estamos refiriendo a un derecho de propiedad del trabajador a mantenerse definitivamente en su puesto, y del cual no pudiera separarse ni aún con causa justificada, pues éste criterio sería contrario al de equidad y desnaturalización de la relación de trabajo, criterio que sostenemos en la definición establecida por el doctrinario Víctor Rossemmano, quien nos dice que la estabilidad en el empleo “Es el derecho que tiene el trabajador a permanecer en el empleo, aún contra la voluntad del empresario en tanto no

exista una causa relevante que justifique su despido”⁷³ y luego agrega, “la estabilidad es la negociación jurídica y de hecho de la prerrogativa patronal de despedir sin causa siendo así toda estabilidad es absoluta o no es estabilidad.”⁷⁴

Los trabajadores de confianza, al no contar con una legislación específica aplicable a ellos se les niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad limitándose a una sola causal como es la llamada pérdida de confianza, la cual da como consecuencia a que se proceda inmediatamente a su despido o cese. No hay duda de que es necesario que se les reconozca el derecho a la estabilidad en el empleo en cuanto sea compatible con su actividad, ya que la estabilidad solo ampara el interés económico individual del trabajador, sino también el de la familia porque garantiza al trabajador el ejercicio de importantes derechos sociales, es decir, evita el abuso del derecho de la disolución de la relación de trabajo.

La existencia de la estabilidad en el empleo ha dado como consecuencia la elaboración de diversas definiciones, las cuales ya fueron mencionadas en el primer capítulo, pero podemos concluir que al hablar de estabilidad estamos haciendo referencia a un principio de permanencia de la relación laboral entre el trabajador y el patrón, además de que dicha relación depende del trabajador y

⁷³ ROUSSOMANO MOZART, Victor; La Estabilidad del Trabajador en la Empresa; 3ª edición, UNAM, Porrúa, México 1983, p. 13 y 14

⁷⁴ Idem.

muy excepcionalmente del patrón, esto será cuando el primero incurra en alguna falta de probidad, o bien, por alguna causa que impida la continuación de la relación laboral, en la que se puede observar los siguientes elementos básicos:

- La permanencia del trabajador para continuar prestando sus servicios
- La imposibilidad sin causa justa que tiene el patrón de separar al trabajador de su empleo

Estamos de acuerdo con Néstor de Buen, cuando señala que dicha estabilidad existirá por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija.⁷⁵

Los principios que rigen la estabilidad, son de acuerdo con Garrido ramón:

1. *“De Dignidad*, si se admitiera el despido aún sin motivo, al trabajador se le privaría del derecho a ganar el sustento con su trabajo, perdería el ingreso y el medio de subsistencia para él y su familia.
2. *De Igualdad*, si se considera que por regla general el trabajador no tiene el poder económico del patrón, en principio, lo hace

⁷⁵ DE BUEN L., Néstor, Ob. Cit. P. 575

vulnerable ante la voluntad de éste, por ello, en otra época aquél podía ser despedido por libre determinación patronal, sin que implicara responsabilidad para el empleador. Entonces para nivelar esta posición del trabajador frente al empleador se instituyó la estabilidad en el empleo por equidad.

3. *De Libertad*, en este sistema el trabajador es libre de renunciar o continuar en su trabajo, sin que se le pueda separar válidamente a menos que sea por causa legal de rescisión imputable a él, por caso fortuito o fuerza mayor, y en general, por motivos que hagan imposible la relación de trabajo y no sean imputables a las partes, es decir, lo que en técnica se denomina terminación de nexo laboral.⁷⁶

Los principios a que hace referencia Garrido Ramón, se quedan únicamente en letra muerta, ya que consideramos que deberían estar en la práctica para todos los trabajadores, sobre todo, para los trabajadores de confianza, pero principalmente para los que reciben tal denominación, sin efectuar las funciones de Dirección, Inspección y Vigilancia, es decir, para los que tienen los más bajos salarios, pues como hemos estado analizando, son a los que más les son violados sus derechos, ya sea de dignidad, igualdad y libertad, por lo que es necesario hacer valer todos y cada uno de estos

⁷⁶ GARRIDO RAMÓN, Alena; Derecho Individual del Trabajo, Oxford, UNAM, México 1999, p. 62

principios, ya que no depende solamente el trabajador de la retribución salarial que perciba, sino su familia y al resultar ésta afectada, que es el núcleo social, se está afectando a la sociedad en general por los constantes despidos.

Así también, la inestabilidad en el empleo y los constantes despidos que viven los trabajadores hoy en día, aumenta el índice de delincuencia, más niños y jóvenes que no podrán terminar una carrera profesional, y porque no, adoptar el sueño americano, huir a los Estados Unidos en busca de un mejor empleo, y una estabilidad de vida mejor que la que se vive actualmente en nuestro país.

4.3. Obligaciones de los Trabajadores de Confianza

Como sabemos que es de explorado derecho que al lado de un derecho nace una obligación, así el trabajador de confianza tiene derechos, mismos que con anterioridad se mencionaron, por lo que a la vez tiene que cumplir con las obligaciones que le sean encomendadas por el jefe inmediato, del cual se encuentre a su cargo.

Así mismo, el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala las obligaciones de los empleados de confianza, con excepción de la indicada por la Fracción III, la cual es exclusiva de los trabajadores de base, numeral que establece:

“Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y las de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.”

A continuación se glosan las obligaciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, mismo que a la letra nos estable:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

- V.-** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- VI.-** Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII.-** Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX.-** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X.-** Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

- XI.-** Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.
- XII.-** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- XIII.-** Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- XIV.-** Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV.-** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos

mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

- XIX.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX.-** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI.-** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.
- XXII.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- XXIII.-** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien

desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, (Órgano Interno de Control) el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”

En conclusión, todo servidor público, de confianza, sin importar el nivel jerárquico debe cumplir con sus obligaciones, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, considerando que estas son muy importantes en materia burocrática, porque en muchas de las ocasiones se pierde la noción de la responsabilidad que implica estar al servicio del público, pues se piensa que es

el público el servidor del empleado que está detrás de una ventanilla o de un escritorio.

4.4. Jornada Laboral

Como ya se mencionó en el primer capítulo, la jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador se encuentra a disposición del patrón.

La jornada laboral que en la mayoría de los casos se aplica a los trabajadores de confianza es la extraordinaria, ya que por el solo hecho de que su nombramiento sea característico de una plaza de confianza, queda de cierta manera obligado con la Institución de que en casos de que el servicio y el trabajo lo amerite, proporcione un tiempo extra al horario de trabajo previamente establecido en el nombramiento, trabajo extraordinario que por Ley les corresponde no es retribuido en la práctica.

Los trabajadores de confianza con cargos de operativos, no labora horas extras uno, dos o tres días, sino de lunes a viernes e incluso sábados, por lo que es de concluirse que sobrepasar dichos límites traerá como consecuencias negativas al trabajador, como agotamiento, cansancio y estrés, y la Ley en forma expresa prohíbe su práctica. Aunque permitiéndolo solamente en casos excepcionales, desgraciadamente no se ha entendido así y en la práctica

vemos que es constante el uso del tiempo extraordinario, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia emitió criterio al respecto, señalando que no puede exigirse su otorgamiento en forma permanente.

Se considera que si se ha fijado una jornada de ocho horas laborables y que el tiempo extraordinario no podrá exceder de tres veces diarias ni de tres veces consecutivas, es porque los legisladores por obvias razones consideraron la capacidad física normal de cualquier persona, su desarrollo psíquico y funcional, la fatiga, el máximo de atención que puede dar a determinada actividad manual o intelectual, el cansancio cerebral derivado de un acto repetido del agotamiento nervioso producido por el esfuerzo realizado para la obtención del trabajo.⁷⁷

Como podemos observar, las horas extraordinarias van en demérito de la salud y la integración física del trabajador, situación en la que los trabajadores de confianza nos encontramos, al abuso y explotación de la autoridad.

Así mismo, la ley nos señala que en el caso de laborar horas extras, las mismas deberán ser remuneradas con un 100% mas del salario que normalmente corresponde a las horas laboradas dentro de la jornada diurna; sin embargo, tal situación no la vemos aplicada en la práctica, ya que la horas laboradas de manera extraordinaria por los trabajadores de confianza, no son

⁷⁷ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel; Ob.Cit. p. 71, 72

remuneradas, puesto que los mandos medios solo se limitan a argumentar que por necesidades del Servicio se requiere de la presencia del trabajador, incluso para trabajar sábados y domingos.

Esto hace que los altos funcionarios, aquellos que su nivel de confianza está por encima de los demás, abuse de ésta situación y se tenga como consecuencia una deshumanización para estos trabajadores operativos o de bajos salarios, cayendo de nueva cuenta en la figura del proletariado.

4.5. Propuesta

Los trabajadores que tienen el cargo de confianza con carácter de operativos, pero que sus actividades son propias de una categoría de base o administrativa, o que incluso, la prestación económica percibida es igual o inferior a la de un sindicalizado, se encuentran en completa desprotección por la Ley y en desventaja con los mismos trabajadores de confianza que desempeñan cargos de mandos medios y directivos dentro de la Administración Pública Federal, quienes tienen una percepción económica favorable y que pueden vivir de manera más decorosa, así como también con los trabajadores que si tienen una base en su empleo y que no fácilmente pueden ser separados del mismo.

Los trabajadores a los cuales se les atribuye la categoría de confianza: como lo son los numerados en el Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, categoría derivada del carácter confidencial, es injusto e incongruente considerarlos, en la misma regla de excepción a estos trabajadores, con los que no desarrollan actividades propias de confianza, sino operativas o de administración, ya que hay que tomar en cuenta que la notable diferencia en la retribución económica percibida, no debería traducirse en una igualdad de trato en la Ley; sino que estos trabajadores a quienes se les dio la categoría de confianza operativos que perciben de los más bajos ingresos dentro de la Administración Pública, deben tener una protección especial y distinta de los altos empleados o funcionarios a quienes si les corresponde y les es aplicada la categoría de confianza.

El trabajo de confianza a nivel operativo, se ha vuelto muy común en las Dependencias de Gobierno, en donde se les esta dando un trato desigual a los iguales, es decir, a los trabajadores en general con los operativos de confianza, pues si bien es cierto que nuestra Carta Magna establece una garantía de igualdad ante la Ley, sin importar el sexo, raza, ideología política, religión e incluso la preferencia sexual, y el Estado está contratando con esta categoría de trabajador de confianza con salarios iguales e incluso más bajos que los que cuentan con una plaza de base.

El principio general de Derecho que establece que ningún interés privado

se puede superponer al público y la lógica nos establece que es cierto, entonces dada la situación financiera que se tiene actualmente en el país, consideramos que es el motivo para ahorrar gastos. Además de que las jornadas laborales de estos trabajadores operativos son extremadamente excesivas, por lo que se considera que deben ser respetados y darse cumplimiento a los derechos de estos trabajadores, además de incluir como un derecho más otorgado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la retribución de las horas extras y que no vaya más allá de tres veces por semana, ya que en la práctica las horas extras no son retribuidas a ningún tipo de trabajador del Sector Público.

Consideramos que no deben ser trabajadores de confianza aquellos que tienen el cargo de operativos y por tanto perciben bajos salarios, ya que sus funciones no son propias de las establecidas por la ley de la materia como de confianza, sino deben ser de base para que tengan derecho a gozar de las prestaciones establecidas para estos trabajadores, y no queden en estado de indefensión y desventaja ante los demás trabajadores, sin embargo, esta situación es ir en contra de la estructura laboral de las entidades públicas e incluso, en contra de los intereses laborales de la Administración Pública, por lo que debería crearse un apartado exclusivo dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que otorgue protección laboral al trabajador operativo.

La pretensión que se busca, debe ser materia de reforma a fin de que estos trabajadores de confianza que perciben bajos salarios y que no realizan funciones que corresponden a los trabajadores enumerados en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, queden protegidos dentro del marco jurídico adecuado, es decir, cumplir con el principio ético de Justiniano de que la Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo.

Asimismo, es propuesta reformar y adicionar los siguientes artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando como sigue:

Dice:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...

Debe decir:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas **y los trabajadores a su servicio...**

Dice:

Artículo 26. Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y

nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Debe decir:

Artículo 26. Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas, **mismas que deberán ser pagadas al trabajador en un 50%, y cuando estas sean más de tres veces consecutivas y de tres horas diarias, se pagarán en un 100% relativas al salario base.**

CONCLUSIONES

PRIMERA: El trabajo evolucionó, pasó de una actividad puramente servil a una actividad dignificatoria, destinada a la elevación del nivel de vida del Hombre como individuo, ya no siendo explotado por una persona a quien se le debía más que un respeto, una sumisión.

SEGUNDA: El trabajo de confianza al servicio del Estado, depende principal y característicamente del carácter otorgado en el nombramiento y no realmente de las funciones desempeñadas por el empleado o subordinado de los titulares de las Dependencias de Gobierno, con el objeto único de sustraerlos de la sindicalización o para privarles indebidamente del derecho a la estabilidad en el empleo, además de no otorgar todos los derechos y beneficios establecidos por la Constitución, quedando los trabajadores de confianza a nivel operativo, en total desventaja con los trabajadores de base.

TERCERA: El Estado Mexicano es una estructura jurídico-política, que bajo un ordenamiento legal, busca a través de la función pública la seguridad de la Nación, y la prestación de las tareas públicas tendientes al bienestar de la colectividad.

CUARTA: Como parte de la Función Pública, el Estado se relaciona con personas físicas de quienes utiliza su fuerza de trabajo para hacer posible la realización de sus propios fines colectivos. Cuestión que engendra un nexo

laboral, por contar con el desarrollo de una labor personal subordinada por parte del empleado y el derecho a recibir una compensación económica.

QUINTA: El Estado para el pleno ejercicio de sus funciones, ha generado diversas plazas de empleo en las que se destacan primordialmente los trabajadores sindicalizados o de base, confianza operativos y de confianza tanto de nombramiento como de funciones de las establecidas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SEXTA: El Derecho Burocrático, se entiende como el conjunto de normas jurídicas tendientes a regular la relación de trabajo derivada de la Función Pública existente entre el Estado y los servidores públicos.

SÉPTIMA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, promulgada en 1917, consagró de manera clara y precisa los derechos de los trabajadores y constituyó un compromiso para el Estado de expedir leyes a través de las cuales se protegiera al trabajador. Sin embargo, en ningún momento se contempló a los trabajadores de confianza, por lo que su situación jurídica laboral ha sido difusa.

OCTAVA: Es acertada la creación del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, ya que de los derechos consagrados para los trabajadores sindicalizados, es posible considerar que también le sean aplicables a los trabajadores de confianza con niveles operativos, al igual que las

condiciones generales.

NOVENA: Independientemente del gran logro obtenido por el Constituyente de 1917, de la primera Ley laboral y la que rige actualmente la relación laboral, también lo es que ninguna de ellas define de manera concreta al trabajador de confianza, indican solamente algunos aspectos relativos a su función y características que los distan de los demás trabajadores, entre los que se encuentran los de base, sin hacer referencia al nivel de operativo o altos mandos.

DECIMA: La lucha de los trabajadores mexicanos por el mejoramiento de sus condiciones de vida, por la defensa de los derechos emanados de la Constitución de 1917, por la unidad de las clases sociales más protegidas de la nación y el modelo cultural que va más allá de la explotación del trabajo humano, se ha quedado solo en la historia, ya que en la actualidad, el Gobierno gerencial de Fox, y ahora el de Calderón, sólo busca el beneficio de unos cuantos, incorporando a la Administración Pública a sus empresarios que solo buscan explotar al trabajador, obligándolo en ocasiones a trabajar de lunes a viernes horas extras, e incluso sábados y domingos, sin que haya retribución económica alguna para el trabajador.

DECIMA PRIMERA: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5º señala los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar en un sentido

amplio, pero en realidad la clasificación que hace el referido artículo alude más bien a funcionarios públicos por el tipo de actividades que desarrollan y porque su nombramiento y remoción son facultades del Presidente de la República o en su caso de los titulares de los poderes públicos, sin embargo ésta clasificación restringe el campo de aplicación, ya que el criterio de jerarquía omite a los trabajadores de confianza que realizan una actividad operativa o administrativa, y no de dirección, inspección o vigilancia, y dicha deficiencia sería nula si existiera una clasificación en base a las funciones desempeñadas, dando una diferencia del trabajo realizado y el nivel jerárquico.

DECIMA SEGUNDA: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no contempla diversas prestaciones de las que gozan todos los trabajadores, por lo que al aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo de acuerdo con el Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, tienen el derecho de gozar de los mismos beneficios que para los trabajadores en general establecido en la Carta Magna y no solamente de la seguridad social y la protección al salario, lo cual sería benéfico para los trabajadores operativos.

DECIMA TERCERA: La estabilidad en el empleo, no debe entenderse como una cuestión de definitividad o de propiedad en la plaza, sino de la certeza de permanecer dentro de la función pública siempre y cuando el trabajador

con carácter de operativo, no realice las funciones encomendadas en contra de los fines de la Dependencia, y que traiga como consecuencia alguna responsabilidad que justifique la separación de su empleo.

DECIMA CUARTA: Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, tienen derecho a la protección al salario y a la seguridad social, sin embargo, pueden ser extensivos para estos trabajadores, los beneficios de los cuales gozan los trabajadores de base, como son, derecho a una jornada laboral de ocho horas, prestaciones como aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, prestamos, derecho a participar en los sorteos para la obtención de vivienda, entre otros más, a excepción de la estabilidad en el empleo, así como a formar parte de un sindicato.

DECIMA QUINTA: Se entiende como Jornada laboral, el tiempo durante el cual el trabajador se encuentra a disposición del titular de la Dependencia para la cual presta sus servicios.

DECIMA SEXTA: La jornada laboral para los trabajadores operativos de confianza es inhumana, ya que afecta seriamente la integridad física y económica del trabajador, ya que al laborar horas extras, se propicia el agotamiento, estrés e incluso enfermedades por cansancio, disminuyendo así el rendimiento productivo del trabajador.

DECIMA SÉPTIMA: La Jornada Laboral, de acuerdo con lo establecido en la

Ley Federal del Trabajo, se pagará con un ciento por ciento más del salario que corresponda a la horas de la jornada, situación que no se contempla en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel; Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Porrúa, 1996
2. ACOSTA ROMERO Miguel; Derecho Burocrático Mexicano; 2ª edición; Porrúa, Méx. 1999
3. BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel; Derecho del Trabajo; Oxford, México 2000
4. BERMUDEZ CISNEROS, Miguel; Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo, Cárdenas Editor, México 1978.
5. BOLAÑOS LINARES; Rigel; Derecho Laboral Burocrático; Porrúa, Méx 2003
6. BORELL NAVARRO, Miguel; Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo; Pac, México 1989
7. BRICEÑO RUIZ, Alberto; Derecho Individual del Trabajo, Harla, México 1985
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 2004
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Diccionario de Derecho, Porrúa, México 2000
10. CANTON MOLLER, Miguel; Derecho Del Trabajo Burocrático, Pac; México 1988, p.70
11. CAVAZOS FLORES, Baltasar; Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada, Trillas, 18ª ed, México 1985
12. DE BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo I, 9ª edición, Porrúa, México 2000
13. DE BUEN L, Nestor, Derecho del Trabajo II, Porrúa, 11ª Edición, México 1996
14. FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; 13ª edición, Porrúa, México 1984

15. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; Porrúa, cuadragésima edición, México 1989
16. GARRIDO RAMÓN, Alena; Derecho Individual del Trabajo, Oxford, UNAM, México 1999
17. ITALO MORALES, Hugo y otros, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Pac, México 1992
18. JOSE AGUSTÍN; Tragicomedia Mexicana 3. La Vida en México de 1982 a 1988, Joaquín Motriz Planeta, México 1991
19. KENNETH TURNER, John; México Bárbaro, Ediciones Quinto Sol, México, 1994
20. KRAUZE KLEIMBORT, Enrique; Biografía del Poder. Porfirio Díaz, México, D.F. 1990
21. MORGADO VALENZUELA, Emilio; Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997
22. MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, Porrúa, México
23. OLVERA QUINTERO, Jorge; Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, México 2001
24. ROUSSOMANO MOZART, Victor; La Estabilidad del Trabajador en la Empresa; 3ª edición, UNAM, Porrúa, México 1983
25. SANTOS AZUELA, Héctor; Derecho del Trabajo, Mc. Graw Hill, México 1998
26. SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; 5ª edición, Porrúa,
27. TRUEBA URBINA, Alberto; Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México 1997

OTRAS FUENTES

1. DE PINA VARA, Rafael; Diccionario de Derecho; Vigésimo Sexta edición, Porrúa, México 1998
2. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA; Calpe. Tomo I y II, Madrid España, 1985
3. DICCIONARIO JURÍDICO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994