



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

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

**ANÁLISIS DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO
DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SABINA REYNA FREGOSO REYES



ASESOR DE TESIS: LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD.

CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, D.F. 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE

Muy distinguido Maestro:

La alumna: **SABINA REYNA FREGOSO REYES**, con número de cuenta **094106097**, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **ANÁLISIS DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**, bajo la dirección del LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El LIC. **MOÍSES SABANERO HERNÁNDEZ**, en el oficio con fecha 20 de mayo de 2012, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la alumna referida.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., 24 de mayo de 2012.

DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: La alumna deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a)

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme el milagro de la vida, fortaleza para seguir a delante, guiarme y ayudarme a cumplir este proyecto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho y a todos mis maestros que contribuyeron a mi formación académica.

A mi asesor de tesis Lic. Manuel Gutierrez Natividad que nunca dudo de mi capacidad, por transmitirme sus conocimientos, guiarme y apoyarme para concluir este gran proyecto.

Al Director del Seminario Dr. Porfirio Marquet Guerrero, por darme la oportunidad de que el presente trabajo forme parte de ese H. Seminario, así como por sus conocimientos transmitidos a lo largo de mi carrera profesional.

A mi mamá Lilia Reyes Salazar por todo su amor, cariño, apoyo, comprensión, por darme fortaleza, consejos y por su fuerza incansable.

A mis hermanas Teresa Fregoso y Esperanza Fregoso, sobrinos y a mi cuñado Roberto Waller por su cariño y gran apoyo en todos los aspectos de la vida.

A Erick Alfonso Higuera Aguilar donde quiera que estés, gracia por tu amor, apoyo incondicional y por quedarte conmigo siempre.

A mi hijo por darme la fortaleza y ser mi gran inspiración en la conclusión de esta etapa de mi vida.

A mis amigas y amigos por brindarme su apoyo, cariño y consejos.

A mis jefes Lic. Liz Angélica Mora Flores y José Eduardo Espinosa de los Monteros Aviña, por creer en mí, darme la oportunidad de crecer profesionalmente y brindarme su apoyo y cariño.

INDICE

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

	Pág.
Introducción.	I

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES DE DERECHO BUROCRATICO

1.1. Derecho Burocrático.	5
1.2. Relación Jurídica de Trabajo Burocrático.	8
1.2.1. Titular.	11
1.2.2. Trabajador al Servicio del Estado.	14
1.2.3. Nombramiento.	17
1.2.4. Listas de raya.	20
1.2.5. Sueldo.	21
1.3. Trabajador de base.	22
1.4. Trabajador de confianza.	23
1.5. Estabilidad en el empleo.	29
1.6. Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.	34
1.7. Licencia.	35
1.8. Antigüedad.	38
1.9. Artículo Transitorio.	39

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2. 1. Antecedentes Internacionales.	41
2. 2. Antecedentes Nacionales.	47
2.2.1. Ley Federal del Trabajo de 1931.	51

2.2.2. Estatuto de los Trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.	53
2.2.3. Estatuto de los Trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.	58
2.2.4. Adición del apartado "B" del artículo 123 Constitucional de 1960. ...	61
2.2.5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. ...	62

CAPÍTULO 3

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1. Régimen Constitucional de los Trabajadores al Servicio del Estado.	64
3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	73
3.2.1. Ámbito Personal de Validez de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	74
3.2.2. Clasificación de los Trabajadores en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	77
3.2.3. Clasificación de los Trabajadores de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	78
3.2.4. Estabilidad en el Empleo Prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	85
3.2.5. Exclusión del Régimen de Aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	88
3.2.6. Derecho de los Trabajadores a solicitar Licencias previsto en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	91

CAPÍTULO 4
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY
FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1. Vigencia de los artículos transitorios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	96
4.2. Aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	101
4.3. Eficacia del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	102
4.4. Inseguridad Jurídica de las Dependencias de Gobierno en la aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	101
4.5. Propuesta de reforma del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	104
Conclusiones.	117
Bibliografía.	121

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se refiere al análisis del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como a su aplicación indebida hoy en día, lo cual genera diversos problemas.

En este contexto, el problema que genera su aplicación consiste en que causa graves perjuicios a las dependencias, así como a los trabajadores; en virtud de que la plaza de base que deja la persona que se le otorgó una de confianza, va a ser ocupada por otro trabajador, que dicha situación le genera inseguridad laboral, toda vez que la misma queda sujeta a lo que le suceda al trabajador de base promovido a la plaza de confianza; por lo tanto, los derechos laborales de la persona que cubre esa vacante no quedan a salvo.

El perjuicio que genera a las Dependencias la aplicación del citado artículo, consiste en que el trabajador que ocupó la vacante de la plaza de la persona promovida al puesto de confianza, generalmente, al ser desplazado, interpone demanda laboral en contra de la dependencia de que se trate, y ello implica un juicio más que puede culminar en una resolución desfavorable, en detrimento del erario federal.

Aunado a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en ninguno de sus artículos establece que un trabajador de confianza que haya ostentado una plaza de base, al causar baja en el primero señalado puede regresar al segundo, únicamente, pueden regresar a su plaza de base aquellos que hayan gozado de licencia, como lo disponen los artículos 43 fracción VIII incisos a), b), c) y d), y 65 de la Ley citada.

Así entonces, tenemos que el artículo quinto transitorio de la ley de la materia no debería ser aplicable en la actualidad, en virtud de que la ley es muy clara y específica, y delimita los casos en que un trabajador de base puede regresar a ocupar la misma, es decir, únicamente cuando la haya dejado de ocupar o por habersele concedido una licencia, y no así por haber causado baja en un puesto de confianza en la misma dependencia.

Cabe destacar que los artículos transitorios tienen como objeto establecer las bases de aplicación del nuevo ordenamiento legal respecto de situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor o que surgen en el momento en que empieza a regir, es decir, estos únicamente se crearon para subsanar situaciones ocurridas al momento de la creación de la ley burocrática, siendo el veintitrés de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, así que dicho artículo no es aplicable a los trabajadores que hayan ostentado una plaza de base posterior a la fecha de la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo anterior, el presente trabajo se centra en demostrar que es necesario que el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado no debe ser aplicado en la actualidad, en consecuencia, se propone que se modifique el artículo que nos ocupa a efecto de que aclare la aplicabilidad de éste o en su caso sea derogado.

En ese sentido, se expone el presente trabajo de investigación en cuatro capítulos, con apoyo de diferentes herramientas de investigación para llegar al punto planteado, empezando con el método analítico, pues en el primer capítulo se estudian los elementos básicos del Derecho Burocrático, como es la relación jurídica de trabajo, los sujetos de la misma, el nombramiento y el salario, así como la relación de trabajo regulada en los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional, con la finalidad de establecer las similitudes y diferencias con la

materia, igualmente, en ese capítulo se define el significado y consecuencias de los artículos transitorios, con el apoyo de definiciones enciclopédicas, de la jurisprudencia, la Ley y las aportadas por autores jurídicos.

En el capítulo segundo se emplea el método histórico, ya que se examina la trayectoria concreta de los antecedentes legislativos de carácter laboral que rigieron la relación jurídica entre los trabajadores burócratas y el Estado como patrón, desde la creación del artículo 123 constitucional, hasta la emisión de la ley vigente, basándose en estudios históricos de los autores laboristas, así como en las publicaciones hemerográficas de las distintas legislaciones que rigieron en las etapas principales de esta ciencia.

Por su parte, en el capítulo tercero se examina el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del estado, utilizando para este apartado los métodos analítico y jurídico, describiendo para tal efecto cada una de las disposiciones jurídicas aplicables al presente trabajo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las interpretaciones emitidas por el Poder Judicial al respecto, toda vez que son de suma importancia para conocer los criterios de interpretación de los preceptos que se invocan y para efectuar un adecuado análisis del tema que se expone en la presente tesis.

En el último capítulo se emplea el método deductivo, en razón de que se estudia la aplicación de principios básicos del derecho, así como criterios y conocimientos emitidos por el Poder Judicial para casos particulares, como en el presente trabajo se desarrolla y explica el significado del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, y el por qué no es viable su aplicación en todos los juicios que interponen los trabajadores que ostentaban plazas de base que fueron promovidos a plazas de confianza y causaron baja en esta última y, por lo tanto, es necesaria la modificación o derogación del artículo en mención.

Lo anterior representa una aportación que contribuye para la solución de una problemática, la cual ha sido poco estudiada en la doctrina jurídica laboral burocrática y por el Poder Judicial, sin embargo es una problemática real en el campo de trabajo del derecho burocrático, misma que se traduce en juicios laborales en las cuales se aplica indebidamente el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, transgrediendo con ello los derechos laborales de terceros.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

En el presente capítulo analizaremos el marco conceptual, a efecto de entender el tema del presente trabajo de investigación y ubicar nuestro tema de tesis.

1.1. DERECHO BUROCRÁTICO.

Etimológicamente, *“la palabra ‘derecho’ proviene del latín directum, el cual deriva de dirigere (‘enderezar’, ‘dirigir’, ‘encaminar’), a su vez, de regere, rexi, rectum (‘conducir’, ‘guiar’, ‘conducir rectamente’, ‘bien’)”*¹ por lo tanto, derecho es sinónimo de guiar, dirigir o conducir rectamente.

El Diccionario de la Real Academia Española, señala que burocracia significa *“Organización regulada por normas que establece el orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Conjunto de servidores públicos.”*²

Así, es conveniente definir lo que es Derecho Burocrático, por lo que es procedente hacer mención que el Dr. Miguel Acosta Romero señala que *“El Derecho Burocrático es una rama del Derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”*.³

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III, segunda edición, Porrúa, México, 2004. p. 176.

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Tomo 4, vigésima segunda edición, Espasa Calpe, Madrid, 2001. p. 508.

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 43.

Por tanto, tenemos que de la definición indicada se desprenden los siguientes elementos:

- Es una rama del Derecho Laboral,
- Se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores,
- Los trabajadores se comprenden en diversos niveles (Federación, Estados y Municipios),
- De igual forma regula los derechos y obligaciones que surjan de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

En ese orden de ideas, es menester señalar que el Licenciado Pedro Ojeda Paullada define al Derecho Burocrático como *“aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.”*⁴

Por tanto, tenemos que del análisis de la definición citada, se desprenden los siguientes elementos,

- Es una disciplina o rama del Derecho Social,
- Tiene como objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores,
- Establece las bases de justicia para equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio

⁴ Cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, tercera edición. Porrúa, México, 2002. p. 50.

y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.

De las definiciones de los autores citados, es menester señalar las diferencias entre ambas para mayor comprensión de la definición de Derecho Burocrático; por tanto es de señalar que, para el Dr. Miguel Acosta Romero, éste no es un derecho autónomo, ya que puntualiza que es una rama del Derecho Laboral, contrario a ello, el Licenciado Pedro Ojeda Paullada estima que se trata de una disciplina del Derecho Social, es decir, lo concibe como una rama autónoma del derecho. Para efectos del presente trabajo se coincide con el último autor, en virtud de que se debe atender al objetivo que se busca, con la relación de trabajo que se regula mediante el concepto a definir, es decir, el fin último de esa relación laboral es el otorgar un servicio público, mediante las funciones que desempeñan los trabajadores al servicio del Estado, ya que tiene un objeto, finalidad y metodología propios; aunado a que no hay lucha de clases, no se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado persigue utilidades o fines lucrativos, por lo que se sostiene que los principios que regulan esta materia deben ser independientes y tratar de buscar la equidad entre los intereses de los trabajadores y el interés general que siempre domina la actividad del Estado.

Ahora bien, en ambas definiciones se define al Derecho Burocrático como el que regula los derechos y obligaciones entre el Estado y sus trabajadores, destacando que en la definición efectuada por el Licenciado Pedro Ojeda Paullada, se agrega un elemento que para nuestro punto de vista es importante resaltar, siendo el equilibrio entre las garantías sociales de los servidores públicos y cumplimiento de sus obligaciones, entendiendo estas últimas como el debido desempeño de las funciones encomendadas.

Por tanto, en nuestra concepción y para efectos del presente trabajo el Derecho Burocrático, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos, estableciendo derechos y obligaciones entre éstos.

1.2. RELACIÓN JURÍDICA DE TRABAJO BUROCRÁTICO.

El término relación deviene del vocablo que proviene del latín *relatio, onis*, definiéndola como: "Exposición que se hace de un hecho. Conexión, correspondencia de algo con otra cosa. Conexión, correspondencia, trato, comunicación de alguien con otra persona".⁵

Ahora bien para el Dr. Miguel Acosta Romero *"la relación de trabajo jurídica en general puede tener su origen tanto en el contrato, como en la ley, disposición, acuerdo o reglamento oficial o nombramiento. Por tanto la relación de trabajo no siempre tendrá como base de existencia únicamente el contrato de trabajo"*.⁶

De lo anterior se desprende que la relación jurídica de trabajo burocrático puede tener su origen en lo siguiente:

- El contrato,
- La ley,
- Las disposiciones,
- En un acuerdo o reglamento oficial, y
- En un nombramiento.

Para Mario de la Cueva la relación de trabajo consiste en *"una situación*

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, Tomo 9, p. 1314.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 262.

jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley Federal del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos, y Contratos-Ley y de sus normas supletorias.”⁷

De la definición anterior se desprenden los siguientes elementos:

- Es una situación jurídica que tiene tres elementos que son, el trabajador, patrón y la prestación de un trabajo subordinado,
- Se crea a partir de cualquiera que sea el acto jurídico o la causa que le dio origen,
- Se aplica una serie de normas y estatutos laborales en virtud de la prestación del servicio.

Por tanto, se desprende que a la primer definición le hacen falta algunos elementos, ya que únicamente refiere a las circunstancias por las cuales ésta se origina, sin que se haga alusión a los sujetos de la misma, que son el patrón, el trabajador y la subordinación, de conformidad a la segunda definición, por lo que para efectos de nuestro estudio se toma la última, en virtud de que es más completa, ya que advierte diversos elementos que debe comprender la Relación Jurídica, ya que señala que implica necesariamente dos sujetos, y por ende, derechos y obligaciones, así como que toda norma jurídica es creadora de relaciones jurídicas.

Ahora bien, es de suma importancia hacer una distinción entre lo que se entiende como relación jurídica de trabajo en materia burocrática, y la que se contempla en la Ley Federal del Trabajo, que rige lo referente a las relaciones

⁷ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décimo quinta edición, Porrúa, México, 199, p. 187.

surgidas a la luz del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 20 que por relación de trabajo se debe de entender, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal y subordinado a una persona, mediante el pago de un salario; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dicha relación se entiende establecida entre el titular de la Dependencia de que se trate y los trabajadores de base a su servicio, que presten un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, tal y como se desprende de sus artículos 2º y 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

"Artículo 3º. 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."

Es de hacer notar, pese a que en la Ley Burocrática se establece como factores determinantes de la relación de trabajo, la existencia de un nombramiento expedido por autoridad competente, o bien que el trabajador figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, dicho precepto ha sido superado en la práctica, ya que en la actualidad no es necesaria la existencia de dichos factores, basta con que se preste un servicio personal subordinado para tener como existente la relación de trabajo.

En este contexto, en nuestra concepción se entiende por relación jurídica de trabajo burocrático, como la prestación de un trabajo personal y subordinado

de una persona física con el Titular de una dependencia, derivada de cualquiera que sea el acto que le dé origen, mediante el pago de un salario.

Así se entiende que no necesariamente se debe firmar un nombramiento para que exista una relación laboral, ya que ésta puede generarse por el simple hecho de que una persona efectúe funciones de manera subordinada para una Dependencia, como sería las personas que aparecen en las listas de raya, que no cuentan con un nombramiento, expedido a su favor por autoridad facultada para ello, en virtud de que la relación jurídica se entiende por el hecho de realizar un trabajo subordinado.

1.2.1. TITULAR.

La palabra Titular, proviene del latín *titulare*, poner título, nombre o inscripción a algo. El Diccionario de la Lengua Española lo define como aquel que “ejerce un cargo o una profesión con título o nombramiento oficiales.”⁸

Por su parte, el Maestro Carlos Morales Paulín refiere que titularidad “*constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral*”.⁹

De la definición transcrita se desprenden los siguientes elementos aportados por el Maestro Carlos Morales Paulín, para definir “Titular”, siendo los siguientes:

- Titularidad es la facultad que se ejerce de manera individual o colectiva,

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, Tomo 10, p. 1483.

⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, primera edición, Porrúa, México, 1995, p. 81.

entendiéndose en consecuencia una persona física o moral, para representar a una dependencia u órgano,

- Tiene efectos directos en la relación laboral, es decir, que es la persona con la que se entiende la relación jurídica laboral.

En ese orden de ideas, el Dr. Miguel Acosta Romero define que titular es *“una persona física y su voluntad es poner en movimiento el orden jurídico y realiza las actividades de los fines propuestos por la Constitución, las leyes y las órdenes de sus superiores.”*¹⁰

De lo anterior, encontramos que el Maestro Carlos Morales Paulín aporta los siguientes elementos para definir “Titular”, a saber:

- Es únicamente una persona física,
- Dicha persona es la que lleva a cabo las actividades, funciones y facultades que se le atribuyen, en virtud de un ordenamiento legal.

Así tenemos que las definiciones transcritas derivan del derecho administrativo, en razón de que los Titulares de las dependencias, pertenecen al poder Ejecutivo, por tanto no se puede desligar al derecho burocrático del administrativo, ya que tienen una estrecha relación, por que las partes que integran al primero señalado, también forman parte del Estado; así tenemos que el Poder Ejecutivo cuenta, con base al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con las Dependencias que a continuación se enumeran, y cuya titularidad la asume el Secretario del Ramo de que se trate.

“Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de la Defensa Nacional,
Secretaría de la Marina,

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op cit. p. 345.

Secretaría de Seguridad Pública,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Secretaría de Desarrollo Social,
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,
Secretaría de Energía,
Secretaría de Economía,
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
Secretaría de la Función Pública,
Secretaría de Educación Pública,
Secretaría de Salud,
Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
Secretaría de la Reforma Agraria,
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

En ese orden de ideas, es necesario destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una definición de Titular en la relación laboral burocrática, sin embargo, el artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, refiere elementos para entender el concepto que nos ocupa, por lo que se transcribe dicho precepto para su análisis:

“ARTICULO 2o. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.”

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé cuales son los órganos o instituciones públicas con quien debe entenderse la relación de trabajo, es decir, quien es el Titular (patrón) de la relación laboral burocrática, señalando a las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo, por lo que para mayor comprensión se cita el artículo invocado:

“ARTICULO 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto

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

Por tanto, para efectuar nuestra definición de “Titular” y en base a lo expuesto, se aportan los siguientes elementos:

- a) Titular es una persona física;
- b) Es aquel que desempeña actividades y funciones que actualizan las funciones propias del Estado, mismas que se encuadran consignadas en nuestra carta magna, leyes y reglamentos;
- c) Las actividades a desempeñar son transitorias, es decir, únicamente mientras este vigente su permanencia en la dependencia u órgano; y
- d) Percibe una remuneración por su trabajo.

Así concluimos que Titular es la persona física que realiza las funciones inherentes a la representación de la dependencia u órgano, en virtud de oficio de designación expedido a su favor por autoridad facultada para ello, con efectos directos en la relación laboral burocrática.

1.2.2. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

El concepto de “Trabajador” etimológicamente no encuentra definición como tal, por lo que señalaremos los conceptos que nos aportan diversos autores para su análisis.

Carlos A. Morales Paulín define como Trabajador al Servicios del Estado

a *“toda persona 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 la relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.”*¹¹

De ésta definición se desprenden los elementos siguientes:

1. Indica que un trabajador es una persona física;
2. Misma que presta un servicio físico, intelectual o de ambos género, a un órgano de Estado, es decir, limita ante quien se debe prestar el servicio.
3. La relación de trabajo, únicamente se presume en virtud de:
 - a) Un nombramiento expedido por autoridad competente para ello;
 - b) Por figurar en las listas de raya en caso de los trabajadores temporales;
 - c) Que preste sus servicios de conformidad con las Condiciones de Trabajo, o su equivalente.

En ese orden de ideas, Sergio Monserrit Ortiz Soltero define al Trabajador como *“aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”*.¹²

¹¹ MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, primera edición, Porrúa, México, 1995, p. 81.

¹² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, quinta edición, Porrúa, México, 2011, p. 5.

Así tenemos que de dicha definición se desprenden los siguientes elementos:

- Persona física que ha formalizado su relación jurídico-laboral con el Estado, es decir, en esta definición se delimita que tipo de persona debe ser un trabajador burocrático.
- La relación laboral y la posibilidad de desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales, va a ser únicamente mediante:
 - a) Nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente,
 - b) Por figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo.

Esta última definición se encuentra más apegada a la concepción que se encuentra establecida en el artículo 3° de la Ley Federal Burocrática, que a la letra dice:

“ARTICULO 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

De lo anterior se advierte que igualmente la legislación burocrática debería ser más específica al señalar que un trabajador es una persona física, esto es un sujeto que en forma individual presta sus servicios, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya cuando se trate de trabajadores temporales, no así como actualmente está regulado, en donde sólo se hace alusión al término de “persona”.

De igual forma, en relación con lo anterior, se desprende que habrá dos tipos de trabajadores, los que presenten sus servicios en forma continua e indeterminada, y los trabajadores temporales, cuyo nombramiento está expedido por cierta periodicidad, cuyo efecto inmediato es que una vez concluida su vigencia, termina la relación de trabajo.

Por otra parte, cabe estacar que el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé que la relación de trabajo se entiende únicamente establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, en consecuencia se denota que excluye a los trabajadores de confianza a pesar de que prestan sus servicios de manera personal y subordinada y tienen expedido a su favor un nombramiento, aunado a que el apartado B del artículo 123 Constitucional si los contempla.

En conclusión, para efectos del presente trabajo se entiende por trabajador al servicio del Estado, la persona física que presta un servicio personal y subordinado al titular de una dependencia, órgano, o institución pública, en virtud de un nombramiento expedido a su favor por autoridad facultada para ello, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, o bien que presten sus servicios de conformidad con las Condiciones de Trabajo, o su equivalente, a cambio de una remuneración económica.

1.2.3. NOMBRAMIENTO.

El Diccionario de la Lengua Española define al Nombramiento como *“Acción y efecto de nombrar. Cédula o despacho en que se designa a alguien*

para un cargo u oficio."¹³

Miguel Acosta Romero señala que el nombramiento es "*un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión.*"¹⁴

Así de la definición anterior se desprenden los siguientes elementos:

- El nombramiento es un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus titulares;
- Para su validez requiere de la aceptación del trabajador, es decir, es una condición de formalidad para que el acto jurídico se formalice;
- Es el acto mediante el cual se habilita a un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en de que se trate.

De lo anterior se colige que únicamente la persona facultada para otorgar el nombramiento es el Titular de la dependencia, o en su caso, al funcionario que se faculte para ello, aunado a que no es un acto unilateral, como en la práctica se determina, sino que también se toma en consideración para su validez la aceptación del trabajador, que se origina al momento en que éste plasma su firma de conformidad en el documento señalado, destacando que así el trabajador se encontrara autorizado y obligado a desempeñar las funciones que en él se consignent.

¹³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, Tomo 7, p. 1075.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p. 265.

Es de señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no define lo que es un nombramiento, pero si prevé en su artículo 15 los requisitos que debe contener éste, los cuales consisten en:

“ARTICULO 15.- Los nombramientos deberán contener:

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV.- La duración de la jornada de trabajo;

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios.”

De igual forma, el Dr. Miguel Acosta Romero señala que existen diversos tipos de nombramiento, los que a continuación se enuncian:

- a) **Nombramiento definitivo.** Es el otorgado en forma libre por los titulares de las Dependencias, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación, los cuales son ocupados de manera regular y permanente.
- b) **Nombramiento interino.** Se encarga de cubrir una vacante temporal y no excede de seis meses, por ello el titular puede removerlo libremente.
- c) **Nombramiento provisional.** Es expedido a un trabajador conforme al procedimiento escalafonario respectivo, a fin de cubrir una vacante temporal por más de seis meses.
- d) **Nombramiento por tiempo fijo.** Se otorga con fecha específica de terminación de un trabajo eventual o de temporada.
- e) **Nombramiento por obra determinada.** Se encuentra ligado a una tarea

u obra determinada y por su naturaleza no es permanente. Su duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.

Con base en lo expuesto, el nombramiento es el documento expedido por autoridad facultada para ello, a través del cual se designa a una persona física para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado y en consecuencia, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la Dependencia respectiva.

Cabe mencionar que si bien en la Ley Burocrática se establece como factores determinantes de la relación de trabajo, la existencia de un nombramiento expedido por autoridad competente, o bien que el trabajador figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, dicho precepto ha sido superado en la práctica, ya que en la actualidad no es necesaria la existencia de dichos factores, basta con que se preste un servicio personal subordinado para tener como existente la relación de trabajo, como lo prevé el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, la cual es de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado.

Por lo tanto, en la práctica no necesariamente se debe ostentar un nombramiento para que exista una relación laboral, ya que ésta puede generarse por el simple hecho de que una persona efectúe funciones de manera subordinada para una Dependencia, como sería las personas que aparecen en las listas de raya, aquella que cuenta con un contrato, que no cuentan con un nombramiento, expedido a su favor por autoridad facultada para ello, en virtud de que la relación jurídica se entiende por el hecho de realizar un trabajo subordinado.

1.2.4. LISTAS DE RAYA.

El Diccionario de la Lengua Española señala que listas de raya son la “relación de individuos que perciben haberes.”¹⁵

Conforme al artículo 3º de la Ley Federal Burocrática el trabajador al servicio del Estado lo es en virtud de nombramiento expedido a su favor por funcionario facultado para ello o bien por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De lo anterior se desprende de las listas de raya se genera una relación de trabajadores temporales, de la que se desprende la relación laboral al servicio del Estado, es decir, existe una subordinación entre trabajador y patrón (Estado).

1.2.5. SUELDO.

El Diccionario de la Lengua Española define que sueldo es “la remuneración asignada por el desempeño de un cargo o servicio profesional”.¹⁶

Ahora bien, en el Diccionario Jurídico el ABC del Derecho, se define al sueldo como “*al pago que ciertos empleados con funciones administrativas reciben por su labor. La Ley Federal del Trabajo, permite que dichos pagos se hagan cada quince días.*”¹⁷

Por su parte, Rigel Bolaños Linares indica que “se entenderá por salario, cualquiera que sea su denominación la retribución que debe pagar el Patrón-Estado al Trabajador por su trabajo, integrándose con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas,

¹⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, T. 6, p. 939.

¹⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, T. 9, p. 1429.

¹⁷ ORIZABA MONRROY, Salvador, Diccionario Jurídico, el ABC del Derecho, primera edición, Editorial SISTA, México 2004. p. 400.

comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.”¹⁸

Es de suma importancia hacer una clara diferencia entre el concepto de salario que contempla la Ley Federal del Trabajo y el establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que mientras la primera establece en su artículo 84, que el salario se encuentra integrado con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualesquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo; la Ley Burocrática en su artículo 32, determina que el sueldo total que deberá pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas, será aquel que se encuentra asignado en los tabuladores regionales para cada puesto.

En este contexto, la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado se refiere a un concepto de sueldo tabular, mismos que debe ser uniforme para cada uno de los puestos consignados en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, fijado en los tabuladores regionales y quedando comprendido en los Presupuestos de Egresos respectivos.

1.3. TRABAJADOR DE BASE.

La Ley Federal Burocrática clasifica a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza; entendiendo la relación jurídica de trabajo entre los titulares de las Dependencias y los trabajadores de base a su servicio, más no así con los de confianza.

¹⁸ BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, primera edición Porrúa, México, 2003, p. 34.

El artículo 6 de la Ley Burocrática determina, por exclusión, que serán considerados como de base aquellos trabajadores que no se encuentren clasificados como de confianza, en términos de su artículo 5º, y que por tal razón serán inamovibles.

Para determinar el carácter de un trabajador de base, tendríamos que remitirnos a las funciones desempeñadas por éste, para así estar en posibilidad de establecer si las funciones que realiza se encuadran en lo previsto por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que de ser así se trataría de un trabajador de confianza.

Por tanto, tenemos que es trabajador de base es la personas física que ostenta un nombramiento expedido a su favor con tal calidad, así como aquellos de nuevo ingreso que cuenten con una antigüedad de seis meses un día, que realicen funciones que no se encuentran contempladas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.4. TRABAJADOR DE CONFIANZA.

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

beneficios y distinciones."¹⁹

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se omite dar una definición expresa de lo que se entiende por trabajador de confianza, por lo que es procedente señalar de manera supletoria lo que define al respecto el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, precepto que a continuación se invoca:

"Artículo 9o. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto.

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

La fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social". De lo anterior se deriva que los trabajadores de confianza no gozan de estabilidad en el empleo, toda vez que nuestra Carta Magna omite otorgarles dicha prestación, al establecer expresamente que únicamente gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social.

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en forma enunciativa quienes tienen la categoría de confianza, en los siguientes términos:

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

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, edición histórica, México, 2009, p. 299.

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 desempeñen 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 la decisión en el ejercicio del mando nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

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

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como del 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 esta áreas de las dependencias o 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 le lleve a cabo.

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

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

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

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

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

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

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

III. En el Poder Legislativo:

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

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

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

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

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

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con

elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

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

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

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

Cabe destacar el artículo en cita, resulta una violación a los derechos de los trabajadores, en razón de que si bien en éste se enumeran una serie de funciones o actividades a desempeñar por parte de un empleado y las cuales serán consideradas de confianza, es de resaltar el hecho de que en la práctica son cuestiones muy subjetivas que quedan al libre albedrío del patrón (Estado), el asentar las mismas en un nombramiento ó en un Manual de Funciones, la cuales en la mayoría de las ocasiones no son efectuadas por el trabajador al que se le pretende dar la calidad de confianza, transgrediendo uno de los derechos laborales más importantes, como lo es la estabilidad en el empleo, toda vez que desde nuestra Carta Magna indebidamente se corta de ese derecho a los trabajadores de confianza.

El artículo 7º de la Ley Burocrática establece que “al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación”. Sin embargo, hay criterios jurisprudenciales que afirman que el carácter de confianza de un trabajador no se lo da el nombramiento que ostenta, sino las funciones que el mismo desempeñe, a pesar del tipo de nombramiento que se les otorgue.

Así el lo previsto por el artículo 7 de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, al igual que el artículo 5 de la citada Ley se considera que transgrede los derechos laborales de los trabajadores, ya vulnera con ello la estabilidad en el empleo del trabajador, dejando a la consideración del patrón (Estado) el que le de la calidad de confianza a un trabajador.

Para definir lo que se entiende por trabajador de confianza, se toma en consideración lo señalado por el Dr. Miguel Acosta Romero, al indicar que se presentan tres criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

- a) Que su nombramiento sea emitido directamente por el Presidente de la República o que su nombramiento o ejercicio requieren la aprobación expresa del mismo;
- b) Por la naturaleza de sus funciones;
- c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

En esta perspectiva, tenemos que no todos los autores definen lo que es un trabajador de confianza, algunos se limitan a hacer alusión al artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, destacando que no únicamente se debe entender que un trabajador de confianza lo es por el puesto que desempeña, sino que también por las funciones que este realiza, así como del área a la que se encuentra adscrito, ejemplo de ello, se encuentra en el sentido de que en ocasiones se piensa que una secretaria de un director, no efectúa funciones de tal índole, siendo en nuestro punto de vista erróneo, en virtud de que ésta tiene conocimiento de información de carácter confidencial y oficial, como lo es el recibir la correspondencia de la dirección, denotando con ello, que en esa correspondencia se encuentran asuntos confidenciales, aunado a que ésta es de carácter oficial por que la mayoría esta firmada por Funcionarios Públicos, de igual forma tiene conocimiento de las reuniones que tenga su Jefe y los asuntos a tratar; por tanto se debe tomar en consideración también para catalogar a un trabajador de confianza, las funciones específicas que este desempeña, ya que de ellas se considerara que calidad tiene como trabajador.

Por lo que para efectos del presente estudio, nos permitimos aportar una definición de lo que se entiende por trabajador de confianza, siendo la persona física, que ostenta una plaza que en el Catálogos General de Puestos del Gobierno Federal, se encuentra consignada como de confianza, en virtud de un nombramiento expedido a su favor de la misma naturaleza, realizando funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y las que se relacionen con trabajos que requieren de confidencialidad.

1.5. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

El vocablo estabilidad proviene del latín *stabilitas*, *-atis*, y es definida por la Real Academia Española como la "Cualidad de estable."²⁰

Mario de la Cueva considera que: "La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación."²¹

De la definición indicada, tenemos que existen diversos elementos para comprender lo que es la estabilidad en el empleo, siendo los siguientes:

- Refiere que es el derecho para el trabajador de permanecer con la

²⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, Tomo 5, p. 668.

²¹ DE LA CUEVA, Mario, *Op. cit.*, Tomo I, p. 219.

relación de trabajo;

- Para que exista una disolución de ese derecho de permanencia, únicamente es a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.

Esta definición, en nuestro punto de vista es completa, en virtud de que al indicar que la disolución de la relación de trabajo depende primeramente de la voluntad del trabajador, se le está otorgando a éste un derecho, mismo que está consagrado en nuestra carta magna en su artículo 5°, pero también acertadamente con el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, refiere que esta estabilidad puede terminar por incumplimiento a las obligaciones del trabajador, por tanto se coincide con esta definición.

Ahora bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consagra en su artículo 6° el principio a la estabilidad en el trabajo que en el derecho burocrático se le denomina inamovilidad, y que se refiere a que los trabajadores no pueden ser separados de sus cargos ni trasladados sino por causa legítima, señalándose que el derecho a la inamovilidad se obtiene después de 6 meses, es decir, 6 meses y un día, por lo tanto antes de los 6 meses se puede configurar lo que en la práctica se denomina término de nombramiento, esto es, dar de baja a un trabajador sin necesidad de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para solicitar su autorización.

Transcurrido seis meses un día y existiendo una justa causa,

entendiéndose como aquel motivo, razón o circunstancia autorizada por la ley, que hace imposible que los titulares de las dependencias puedan seguir sosteniendo al trabajador en el centro de trabajo, particularmente las que establece el artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deberá solicitarse la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dar por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador, ya que de lo contrario se considera como un despido injustificado.

“ARTÍCULO 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;
- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
 - g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
 - h) Por concurrir habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la

influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.”

Así surge la figura jurídica del acta administrativa, como único instrumento a través del cual se puede solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador al servicio del Estado de base.

En este sentido, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal Burocrática, el Titular de la dependencia respectiva deberá necesariamente ejercer acción laboral en contra del trabajador de que se trate, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que éste dé su autorización para dar por terminada la relación laboral que une al trabajador con la dependencia respectiva. Lo anterior tiene sustento en la contradicción de tesis 66/96, entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito, que dio origen a la tesis de jurisprudencia 46/97, que a continuación se transcribe:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).- Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integró jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogido y reiterada sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte); 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el

Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funde en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 46, 46 bis y 127 bis de su ley reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste será injustificado si lo demanda el empleado.²²

El término para ejercitar la acción solicitando la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador es de cuatro meses, tal y como lo establece en el artículo 113 fracción II inciso c) de la Ley Federal Burocrática, para que un funcionario pueda suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado desde que sean conocidas las causas.

Por tanto, tenemos que la estabilidad en el empleo, en nuestra opinión, se define como el derecho a favor de los trabajadores de base de la permanencia de la relación laboral, siendo que esta únicamente concluye por la

²² Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, p. 377.

voluntad del trabajador, así como por la solicitud que se efectúe ante la autoridad competente, de la terminación de los efectos del nombramiento por incurrir en incumplimiento a sus obligaciones, de conformidad a lo señalado en las leyes aplicables y a las condiciones generales de trabajo.

1.6. CATÁLOGO GENERAL DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Los puestos de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasifican conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, en cuya formulación, aplicación y actualización participan conjuntamente los Titulares o sus representantes de las dependencias y de los Sindicatos respectivos.

Asimismo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que en el Poder Ejecutivo son trabajadores de confianza, 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 al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal sean consideradas como de confianza, atendiendo a la fracción II del artículo 5º de dicha Ley.

En ese sentido, se colige que el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, es un documento de apoyo en el que se detalla la descripción de cada uno de los rubros que conforman la clasificación de los puestos por código funcional, considerando su definición, fundamento legal, así como las características específicas y observaciones complementarias de cada uno de ellos en lo referente a los mecanismos de operación y aplicación.

Asimismo, se integra un listado de los puestos que permite de manera gráfica y sistematizada identificar los rubros que de los indicadores laborales son aplicables a cada uno de ellos, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias emitidas al respecto y en apego a la normatividad laboral que rige en la Institución.

1.7. LICENCIA.

El vocablo licencia proviene del latín "*licentia*, que significa permiso para hacer algo."²³

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que licencia es "*la facultad que se concede a un trabajador para no concurrir al desempeño ordinario del trabajo por existir la necesidad de atender otra actividad personal o familiar, siempre que dicha atención, éste justificada y exista autorización del patrono, conservando el trabajador los derechos adquiridos y aquellos beneficios que los contratos establezcan en su favor.*"²⁴

Rigel Bolaños Linares explica que las licencias son "*permisos que conceden sin menoscabo de los derechos del trabajador y de su antigüedad, en los siguientes casos: Para el desempeño de comisiones sindicales; cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción; para desempeñar cargos de elección popular; a trabajadores que sufran enfermedades no profesionales; y,*

²³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, Tomo 6, p. 932.

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, edición histórica, México 2009, p. 2416.

por razones de carácter personal del trabajador".²⁵

De la definición anterior se desprenden diversos elementos, de nuestro vocablo a definir, siendo los siguientes:

- Sin permisos que el Titular concede al trabajador,
- Únicamente se concede en los siguientes casos:
 - a) Para el desempeño de comisiones sindicales;
 - b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción;
 - c) Para desempeñar cargos de elección popular;
 - d) Trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, y,
 - e) Por razones de carácter personal del trabajador.

Como se observa de la cita en comento, coincide con la regulación de la figura jurídica de las licencias que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, particularmente en su artículo 43, el cual prevé el otorgamiento de las licencias como obligación del Titular, particularmente en su fracción VIII, en los siguientes términos:

"ARTICULO 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º de esta Ley:

...

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c) Para desempeñar cargos de elección popular.
- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los

²⁵ BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Op. cit.*, p. 39.

términos del artículo 111 de la presente Ley, y
e) Por razones de carácter personal del trabajador. ...”

El Doctor José Dávalos refiere que las licencias “*Son autorizaciones que el patrón da a los trabajadores para separarse transitoriamente de su puesto de trabajo; generalmente se establecen en los contratos colectivos y se señala un plazo que comúnmente es de un año; puede ser renunciable siempre que no afecte intereses de terceros. Para los trabajadores que obtienen estas licencias, se interrumpen sus derechos de antigüedad*”.²⁶

Ahora bien, de la definición anterior se desprende lo siguiente:

- 1) Las licencias son autorizaciones que el patrón otorga a los trabajadores para separarse transitoriamente de su puesto de trabajo;
- 2) Se encuentran establecidas en los contratos colectivos;
- 3) Tienen temporalidad, indicando que comúnmente es de un año;
- 4) El trabajador que la solicite puede renunciar a ella siempre que no afecte intereses de terceros;
- 5) Para los trabajadores que obtienen estas licencias, se interrumpen sus derechos de antigüedad.

Es de aclarar que al otorgar una licencia al trabajador, no interrumpe sus derechos de antigüedad, toda vez que este derecho se encuentra suspendido durante el período o lapso de tiempo de goce de licencia y una vez reincorporado el trabajador a sus labores continúa la cuantificación de antigüedad.

²⁶ DÁVALOS, José, *Derecho Individual del Trabajo*, décima tercera edición, Porrúa, México, 2003, pp. 128 y 129.

Por tanto, la definición de licencia que se aporta al presente trabajo, es que se debe entender por esta, el derecho consignado en la ley o las condiciones generales de trabajo de cada dependencia, que solicita un trabajador de base al Titular para separarse transitoriamente de su puesto de trabajo por un periodo determinado, siendo el máximo de un año.

1.8. ANTIGÜEDAD.

El Diccionario de la Lengua Española señala que la antigüedad en su forma clásica es entendida como “el tiempo que alguien ha permanecido en un cargo o empleo”.²⁷

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 50 determina como un factor escalafonario la antigüedad de un trabajador, entendiéndose ésta como: “El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador”.

Es de aclarar que los Trabajadores al Servicio del Estado después de generar una antigüedad de cinco años en su servicio tienen el derecho a que se

²⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, Tomo 1, p. 112.

les pague una prestación denominada quinquenios, misma que se encuentra regulada en la Ley Federal Burocrática, en su artículo 34, que a letra dice:

“ARTICULO 34.- La cuantía del salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior no podrá ser disminuida durante la vigencia del Presupuesto de Egresos a que corresponda.

Por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En los Presupuestos de Egresos correspondientes, se fijará oportunamente el monto o proporción de dicha prima.”

1.9. ARTÍCULO TRANSITORIO.

El Diccionario de la Real Academia Española establece que artículo es “cada una de las disposiciones numeradas de un tratado, de una ley, de un reglamento, etc.”²⁸ Por otro lado, define Transitorio del latín *transitorius*, “Pasajero, temporal. Caduco, perecedero, fugaz.”²⁹

Miguel Ángel Camposeco Cadena apunta que los artículos transitorios son una serie de preceptos de distinta naturaleza para regular cuestiones esenciales de vida, aplicación y efectos de la nueva norma; entre ellos se encuentra la regulación provisional que previene un determinado espacio de tiempo para que la norma sustituida pierda su eficacia y permita la plenitud de efectos de la nueva, cuando se crean órganos jurisdiccionales que regulan procedimientos especiales.³⁰

²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, T. 2, p. 149.

²⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. cit.*, T. 10, p. 1502.

³⁰ CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, El Dictamen Legislativo, primera edición, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1998, pp. 90 y 92.

Ahora bien, la tesis jurisprudencial de rubro "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO, define al artículo transitorio como aquel que establecer las bases de aplicabilidad del nuevo ordenamiento legal respecto de situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir, para así definir los casos en que deberá estarse a lo previsto en el anterior ordenamiento legal, o bien, al nuevo cuerpo normativo, **todo ello con el propósito de evitar su aplicación retroactiva en perjuicio de los gobernados.**"³¹

En cuanto al criterio señalado por el Poder Judicial, tenemos que es indispensable que para que este artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado le sea aplicado a algún trabajador, éste debe acreditar que ostento una plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley citada.

De lo anterior se colige que los artículos transitorios contienen disposiciones que no fueron tratadas en el cuerpo de la Ley, Reglamento o norma, como lo es el régimen obligatorio para la vigencia jurídica de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones, totales o parciales, y regular el régimen legal de su aplicación.

³¹Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, Septiembre de 2005, Tesis: I.15o.T.9 L Página 1581, Materia: Laboral, Tesis Aislada.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el presente capítulo se exponen los antecedentes históricos de los trabajadores al servicio del estado, así como de la legislación burocrática desde la creación del artículo 123 constitucional, hasta la emisión de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado.

2. 1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no es producto de la evolución actual que vive el Estado, ha existido desde épocas remotas, sin embargo, no ha sido siempre la misma, ha estado sujeta a variantes de tiempo, de lugar, y de ideologías políticas y jurídicas predominantes.

En Atenas y Esparta, la calidad de ciudadano “hombre nacido en la ciudad” era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, consideradas altamente honoríficas.

El funcionario romano presentaba ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudado, en este ejemplo se ve con claridad que originalmente los procedimientos civiles y mercantiles configuraron la calidad de algunos servidores públicos.

En la Edad Media, las leyes en algunos casos son una repetición del Corpus Iuris Romano, adaptadas a las palpitaciones políticas del momento y sujetas al interés individualista de quienes detentan los poderes que en rigor no

pueden llamarse propiamente estatales tanto por su origen humano en la fuerza y el privilegio, como por lo disperso de su ejercicio. Los caracteres del servidor del rey, del príncipe y del Dux se confunden con los de los servidores de todo señor feudal. En el medievo la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla.³²

Ahora bien, respecto a los antecedentes internacionales del tema que nos ocupa, Carlos Reynoso Castillo describe la siguiente panorámica:

“Aunque aquí se usa como denominación genérica la de “servidores públicos” como sinónimo de “trabajadores del Estado”, para identificar a todas aquellas personas que mantienen una relación jurídico-laboral con el Estado, independientemente de si es un sector centralizado o descentralizado del mismo, lo cierto es que un análisis puntual del tema exigiría, como ya se indicaba en el apartado A de este mismo capítulo relativo a los conceptos, establecer alguna clasificación que permita en cada país hacer las puntualizaciones y precisiones del caso, para distinguir claramente las diferentes categorías que de servidores públicos existen en cada caso. Así por ejemplo, algunos sectores de la doctrina, distinguen, de manera inicial, entre los servidores públicos en estricto sentido, y los funcionarios, refiriéndose con este segundo término a aquellas personas que ocupan un mayor nivel en la jerarquía de la burocracia en un determinado país. Para efectos de estas notas nos parece inconveniente entrar a este tipo de discusiones en razón de que cualquier clasificación que se use estará necesariamente influida por la percepción que en cada país se tenga del tema, dificultando así cualquier ejercicio comparativo.

Independientemente de este tipo de consideraciones conceptuales, vale

³² ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 2002.

la pena señalar en lo que se refiere a los antecedentes de la regulación legal de los servidores públicos o trabajadores del Estado, hay quienes hurgando en la historia, han encontrado vestigios jurídicos en Egipto, entre el período que va del año 2900 al 2475 A. C. en donde, con un gobierno central, se contaba con distritos administrativos, y con un esquema más o menos organizado de jerarquías entre servidores públicos, esquemas de retribución e incluso mecanismos de “Entrenamiento” para acceder a puestos públicos”.³³

Otros estudios dan cuenta del interés que los servidores públicos representaron por ejemplo, para civilizaciones como la China, y que, de manera general muchos estados orientales cuentan con una tradición importante en materia de regulaciones jurídicas y administrativas de los servidores públicos.

En otros casos, algunos textos explican cómo los estados para procurarse funcionarios, en determinadas épocas, utilizaron diversos sistemas de reclutamientos por ejemplo en algún tiempo diversas clases sociales o categorías sociales fueron afectadas por la autoridad o por la fuerza de las tradiciones, para ser ocupados en determinados servicios.

Aún recientemente, señalan algunos autores, que ciertas categorías sociales constituyen verdaderos semilleros de funcionarios públicos, “...en Rusia primero, y luego en Alemania, la pequeña nobleza y burguesía media, aportaba casi en su totalidad los cuadros superiores e intermedios de la administración”.

Una de las líneas constantes que se pueden advertir en el desarrollo burocrático ha sido, sin duda, el carácter diferenciador que, frente al derecho común del trabajo, ha tenido la integración y conformación de estos sistemas jurídicos. Dicho carácter diferenciador ha trascendido incluso a las teorías

³³ REYNOSO CASTILLO, Braulio, Curso de Derecho Burocrático, primera edición, Porrúa, México 1999, pp 18 y 19.

clásicas que intentan explicar las características de este contingente social, a veces denominado burocracia, así por ejemplo, para algunos teóricos como Marx y Hegel se trata de un conjunto de funcionarios administrativos, mientras que para Weber y Michels no sólo es un conjunto de funcionarios, sino que se trata de un sistema particular (objetivo y racional) de gestión y acción administrativa. Independientemente de estas consideraciones, podemos identificar en el tiempo de manera excepcional, cómo algunas constituciones latinoamericanas hicieron mención del tema en sus textos, así por ejemplo en México como ya se indicaba, el Decreto Constitucional de 1814, en su artículo 25 establecía que ningún ciudadano tendría más ventajas que las merecidas por servicios al Estado, y que los títulos no serían hereditarios, así mismo el artículo 26 agregaba que los empleados públicos deben "funcionar" temporalmente y que el pueblo tendría derecho para que regresaran a la vida privada, estas disposiciones se complementaban con otras de dicho ordenamiento como el artículo 167 y 173 que tocaban el tema de la estabilidad del servidor público".³⁴

Carlos Reynoso Castillo explica que en la misma dirección se encuentra el caso del artículo 143 del Proyecto de Constitución para la República Boliviana de Simón Bolívar, donde se hablaba de sanciones contra los funcionarios que cometieran abusos en sus encargos, también, por ejemplo, en la Constitución del Imperio del Brasil de 25 de marzo de 1824 se estableció que todo ciudadano podía ser admitido a un cargo público, tomando como base su talento y virtudes.

En el siglo XIX otros países manifestaban la evolución de la legislación burocrática, ya que se intentaba abordar temas todavía hoy complejos y objeto de gran debate como el relativo a la carrera administrativa, así por ejemplo en Estados Unidos el Presidente Chester Alan Arthur, el 16 de enero de 1882

³⁴ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Op. Cit. pp. 19 a 21.

aprobó la Civil Service Act introduciendo el sistema de mérito en el servicio civil americano.

De manera general se puede constatar que, por lo menos en la gran mayoría de los países latinoamericanos, en la evolución del derecho del trabajo a nivel nacional, los trabajadores al servicio del Estado han quedado un poco al margen de la estructura central de dicho derecho, mientras que en algunos países se ha dado lugar a la conformación de estatutos particulares, tal fue el caso de la Constitución de Costa Rica, la cual en su artículo 191 estableció que un estatuto especial de servicio civil sería el encargado de regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con la finalidad de garantizar la eficiencia de la administración.

En la Constitución de Brasil del 16 de julio de 1934, se reconocieron ciertos derechos de los servidores públicos como el de la estabilidad laboral, una pensión por edad avanzada y por invalidez, así mismo se estableció la obligatoriedad de los concursos públicos para la admisión a cargos de la carrera en el servicio público; así en el año 1943 en la Consolidación de las Leyes del Trabajo en Brasil, en su artículo 7 estableció que dicho ordenamiento no se aplicaría a los funcionarios públicos de la Unión, de los estados y de los municipios y a los respectivos supernumerarios en servicio en las mismas reparticiones, entre otros. De esta manera este tipo de disposiciones pueden ser vistas como una etapa en la evolución del derecho burocrático, hacía un distanciamiento con el derecho común del trabajo.

En gran parte de los estatutos especiales dirigidos a los servidores públicos que empezaban a surgir, se fueron incluyendo algunas prerrogativas importantes para estos trabajadores, a pesar de que en esta primera percepción pareciera, sobre todo en los últimos años estarse operando un proceso de

acercamiento entre este régimen y aquél aplicable al sector privado”.³⁵

A decir de Reynoso Castillo, en otros países se ha optado por incorporar al régimen general del trabajo a los servidores públicos apoyándose en muy diversas razones; así por ejemplo, en Venezuela, Honduras y El Salvador el carácter manual del trabajo, servirá para considerarlos como trabajadores comunes, o bien, cuando se trata de empresas que realizan sus actividades en el sector privado como en el caso de Perú y Colombia.

En Brasil, la solución que en su momento se adoptó fue la de considerar y ubicar a este tipo de trabajadores dentro del régimen general salvo muy contadas excepciones, por ejemplo en el caso de trabajadores que laboraran en áreas propias del poder público. Este modelo surgido en la Constitución de 1967, además de ser poco utilizado, ha sufrido bastantes variaciones desde entonces.

En casos como el de Uruguay se cuenta con un “Derecho del trabajo básico”, aplicable tanto al sector público como el privado.

En Argentina, desde los años ochenta se ha indicado que el régimen básico de la función pública incluye a las personas que en virtud de un acto administrativo emanado de autoridad competente, prestan servicios remunerados en dependencias del Poder Ejecutivo, incluyendo incluso entidades descentralizadas.

En el caso de Francia por ejemplo, se distingue la función pública, en donde los funcionarios están sujetos a un estatuto especial jerárquico y en buena medida restrictivo, y excluyente de la aplicación de la legislación laboral, y por otra parte, las empresas públicas, las cuales en principio se someten a la

³⁵ Idem. pp. 21 y 22.

legislación laboral.

Este tipo de consideraciones ha llevado a cada país a contar con un determinado conjunto de derechos y obligaciones de los servidores públicos.³⁶

2. 2. ANTECEDENTES NACIONALES.

Para León Magno Meléndez, la situación de los servidores del gobierno federal en sus diversas dependencias, y la naturaleza jurídica de la relación que los une con los poderes públicos, no han sido precisados todavía satisfactoriamente ni por la doctrina ni por la legislación; por el contrario, la confusión se ha acentuado, sobre todo con motivo de diversas reformas a los artículos 115, 116 y 123 de nuestro Código fundamental, relativas a las relaciones laborales de los trabajadores de las administraciones de los Estados, los Municipios, obreros en general, y otros, respectivamente, con lo que se polarizan más aún las distintas posiciones doctrinarias.

El debate inicia por la nomenclatura. ¿Cuál expresión es la correcta: "derecho del trabajo burocrático", "derecho administrativo", "derecho burocrático?", independientemente de tal o cual razón, retornamos la definición de derecho burocrático que nos menciona el Dr. Carlos Reynoso Castillo: "...es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado", definición que nos parece muy sencilla pero que retorna el aspecto central de la regulación laboral de los trabajadores del Estado.

Para dar una respuesta es indispensable entrar a otro de los linderos de la controversia, es decir, al problema de la naturaleza de las relaciones entre Estado y servidores públicos. Forma también parte de la discusión el tema de la

³⁶ LOC. CIT. pp 22 a 26.

autonomía en caso de existir una nueva disciplina jurídica y en todo caso cuál sería su naturaleza, su ubicación. En realidad son múltiples los aspectos que faltan por dilucidar en esta relativamente nueva normatividad. Este breve análisis sólo pretende replantear algunos de los tópicos más controvertidos”.³⁷

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás condiciones de trabajo.

En ésta relación, generalmente debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Los antecedentes de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, los encontramos a partir de la época colonial; en las Leyes de Indias hay innumerables ordenanzas reales que contenían disposiciones relativas a la función pública.

Durante el México Independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana ó Constitución de Apatzingán del 22 de octubre 1814, emitida por el Congreso de Chilpancingo, en varios de sus artículos aludía a la relación laboral entre el Estado y los trabajadores.

La Constitución de 1824, en el artículo 110, disponía la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover a sus colaboradores.

En el mismo sentido, encontramos regulación de la actividad de los trabajadores al servicio del Estado, en las bases Constitucionales de 1836 y en

³⁷ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Derecho Burocrático, primera edición, Porrúa, México 2005. p. 133.

la Constitución de 1857.”³⁸

Restaurada la República y en un proceso aparente de reestabilización democrática, siempre aparejado a la crisis económica y social, las agrupaciones profesionales de la industria textil, que se vincularon a la ferrocarrilera y la secular experiencia minera, fue creado el Gran Circulo de Obreros de México, el 16 de septiembre de 1870, orientado en las perspectivas demócrata y socialistas de la lucha por las simples reivindicaciones económicas y la total abstención de la vida política. Se articuló así, una estrategia de comunicación y ayuda recíproca en varios Estados como Puebla, Tlaxcala, Estado de México (Toluca), Guanajuato y hasta Sinaloa y Sonora, que apoyó su propaganda en periódicos como *El Socialista* y *El Hijo del Ahuizote*.

El 20 de noviembre de 1910 hasta llegar a la Constitución de 1917 se efectuaron diversos instrumentos jurídicos que pretendían dar derechos, garantías y estabilidad a los servidores públicos, lo cual no prosperó, sin embargo se promulgaron diversos Decretos, Leyes y Circulares sobre la materia, entre los que destaca la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 Constitucionales, el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales de 1911. Así cabe destara que las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado no fueron reguladas por el Constituyente de 1916-1917.”³⁹

Desatada la vorágine por el control del país, entre las facciones militares, fue convocado en Querétaro en 1916, por las fuerzas de Carranza, un Congreso Constituyente para promulgar una nueva Carta Política Federal. Elegido, discutió y aprobó la Constitución del 5 de febrero de 1917, en cuyo

³⁸ Cfr. DÁVALOS, José, Diccionario Jurídico Mexicano, octava edición, Porrúa UNAM, México 1995, p. 3107.

³⁹ Cfr. DÁVALOS, José. Op. Cit. pp. 3107 y 3108.

artículo 123 se reconocieron las pautas fundamentales de los derechos individuales y colectivos de trabajo, así como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En las fracciones XVI, XVII y XVIII del artículo 123 se contemplaron el derecho de sindicación, la huelga y el paro, si bien no se hizo alusión a la negociación profesional ni al contrato colectivo de trabajo. Quedaron así, fincadas, las bases constitucionales del derecho sindical en el país.

Es importante reconocer que Cárdenas. del Río impulsó a los trabajadores al servicio del estado para preservar sus derechos laborales, aun que es de señalar que se hubieran reconocido tales derechos en el artículo 123 Constitucional de 1917.

Aprobada la Constitución y disuelto el Congreso, se formó, con elementos del sector radical en el mismo, el Partido Comunista Mexicano, en 1919, igualmente y para generalizar la reglamentación de las relaciones de trabajo en todo el país, se conminó, desde la cúpula presidencial, para que todos los Estados de la República, promulgaran sus respectivas legislaciones de trabajo, reglamentarias de las bases constitucionales del artículo 123, en este proceso, volvió a resultar paradigmática y fue casi el modelo a seguir, la Ley del Trabajo Veracruzana, inspirada por Cándido Aguilar, yerno del Presidente Carranza, dicho cuerpo legal reguló, de manera pormenorizada, la formación y vida de las asociaciones profesionales de trabajadores y patrones, y su peso sería decisivo en la aparición y desarrollo del derecho sindical ordinario. Mucho se cuestionó y se seguirá polemizando sobre el carácter híbrido de esta legislación que sólo manipuló la lucha proletaria y enmascaró, bajo tintes de legalidad, el poder de los grandes capitales y de la arribista familia revolucionaria, Que lejos de redimir a los trabajadores los maniató a una serie de trampas falaces que teóricamente, les reconocen y enriquecen sus

derechos, mismos que se desvirtúan en la práctica y a través de la jurisprudencia. La legislación local prevaleció más de diez años hasta la federalización del ordenamiento laboral.

Paralelo al proceso de desintegración de las grandes centrales proletarias, el callismo, tras el trono, elabora en 1929 un Código del Trabajo, durante el gobierno interino de Emilio Portes Gil, destacando que dicho código no fue promulgado, sino que se volvió a revisar bajo la supervisión de Aarón Sáenz e influyó determinadamente en la Ley Federal del Trabajo promulgada el 18 de agosto de 1931, durante la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio; desatando diversas críticas a este proceso de federalización del ordenamiento laboral que limitaba los derechos sindicales y excluía, rotundamente los de los trabajadores al servicio del Estado.

2.2.1. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Es pertinente recordar que con el propósito de unificar la legislación laboral para estar en mejores condiciones de cumplir con las garantías sociales de la clase trabajadora, fue necesario previamente, la reforma 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 facultó exclusivamente a dicho órgano 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.

El día 14 de julio de 1931 se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley y en él se reconoce por el Ejecutivo, la limitación para expedir nombramientos y ceses, estableciéndose el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el

ascenso por capacidad y la no remoción sino por causa justa, que juzgaría el propio titular del ramo.

El 18 de agosto de 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo, señalando en su artículo 2° que: “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”; ya desde un año antes, el licenciado Vicente Lombardo Toledano dijo: “no debía haber ley del servicio civil a la vez que código federal del trabajo y propugnó por que se consagrara definitivamente el derecho del trabajador técnico al servicio del Estado”, y el 12 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934. Este acuerdo se expedía con el fin de cumplir el citado artículo 2° y ratificaba la disposición del presidente Rodríguez, que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, cuestiones que desde 1932 ya se habían estipulado.

Posteriormente, el general Abelardo L. Rodríguez promulgó la ley del servicio civil para los empleados de la Federación.

El Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, expidió en abril de 1934, un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que tuvo efímera existencia, por ser tachado de inconstitucional.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) En 1935 redactó un proyecto de Ley del Servicio Civil.

Carlos Reynoso Castillo explica que, en el caso de México, se optó por una alternativa particular consistente en elevar a nivel constitucional una

distinción de regímenes laborales, entre privado y público, tratando de dar un fundamento legal (en este caso constitucional) a una situación que ya se venía dando en los hechos y que era la diferenciación entre los dos sectores antes mencionados en materia laboral".⁴⁰

2.2.2. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.

Trascurridos 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 del 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 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, meses después, el 1 de abril de 1939, se crea el Tribunal de Arbitraje, con gran oposición de los trabajadores.

León Magno Meléndez⁴¹ explica que el proyecto presentado por el General Lázaro Cárdenas tiene una diferencia notable en relación al proyecto de Ley de Servicio Civil de la República Mexicana, ya que ésta consideraba únicamente a los trabajadores dependientes del Poder Ejecutivo Federal, y el nuevo proyecto cardenista ya consideraba a todos los trabajadores, incluyendo

⁴⁰ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Op. Cit. pp. 22 y 23.

⁴¹ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Op. Cit. pp. 135 y 136.

a los que prestaban sus servicios en el Poder Judicial y en el Poder Legislativo, pues dicho proyecto fue denominado: "Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión", asimismo a dichos trabajadores ya se les considera como trabajadores del Estado, situación que permite ubicarlos en un contexto más general desde el punto de vista de la relación laboral, en el artículo 2° del referido proyecto nos dice: "Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El proyecto demuestra el perfeccionamiento jurídico que el gobierno va disponiendo para sus trabajadores, pues como se dice, ya se habla de trabajador del Estado, de nombramiento, de listas de raya, etcétera, también es importante resaltar que para el caso de los conflictos laborales el proyecto ya menciona de la existencia del Tribunal de Arbitraje, como instancia para resolver los problemas que se susciten con motivo de las relaciones laborales, pues el artículo 6° del referido proyecto decía: "...En caso de desacuerdo entre éste y el titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje"; otro avance importante es la autorización para la existencia de sindicatos en cada unidad laboral, así como la contratación colectiva y el derecho de huelga, por lo que debemos entender que el proyecto significaba un avance importante de los trabajadores al servicio del Estado, pero también una disposición del Gobierno Federal para reconocer los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

El proyecto cardenista no fue del agrado del Congreso (senadores y diputados) como en la sociedad, un aspecto que fue discutido abundantemente fue la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en este sentido la Comisión encargada de presentar el dictamen sobre dicho proyecto

argumentaba:

Se sugiere la supresión de las Juntas Arbitrales y la constitución de un Tribunal único de Arbitraje, que integrarán cinco representantes del Estado y cinco de los trabajadores y un árbitro tercero nombrado de común acuerdo entre las partes.

Las razones que justifican esta modificación pueden resumirse en la forma que sigue: por esencia doctrinal los Tribunales de Arbitraje son tribunales de Única Instancia. No es el caso de los Tribunales de Derecho controlados por el Estado y que resuelven conflictos entre particulares, sin interés específico de los juzgadores. Los tribunales de arbitraje, constituidos por representantes directos de las partes en conflicto, dictan sus resoluciones con el carácter de definitivas, su fallo tiene el antecedente de la intervención misma de las partes como juzgadoras y del consentimiento de éstas en esa intervención. Ahora bien, el estatuto al establecer las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje, sólo ha duplicado el procedimiento en dos instancias consecutivas, toda vez que no se ha señalado, dentro de la ley procedimientos diferentes a seguir por el Tribunal de Primera Instancia y por el Tribunal de Alzada.

Tal situación, aparte de la evidente equivocación que constituye ese sistema procesal, significa papeleo innecesario, prolongación indebida del procedimiento arbitral, perjuicio del establecimiento definitivo de los derechos que correspondan a Estado y trabajadores; propiciaría que se planteara una peligrosa anarquía en materia de jurisprudencia estatutaria, ya que resolviendo, independientemente los conflictos individuales que se plantean en contra del Estado, las diferentes Juntas Arbitrales, sería muy difícil que todas ellas juzgaran los casos sometidos a su conocimiento con un criterio jurídico semejante.

Por último, “las Juntas Arbitrales pueden fácilmente ser influidas por quienes intervienen en los conflictos que se planteen en cada unidad burocrática, coartando su independencia, lo que es menos probable que acontezca al Tribunal de Arbitraje, así su desaparición significa un ahorro considerable en el presupuesto federal, toda vez que de conformidad con el criterio que se sustenta en el artículo 91 del Estatuto, los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, han de ser cubiertos por el Estado”⁴²

Otro debate importante, fue en relación a la existencia de los contratos de trabajo, ya que un número importante de Diputados consideraba que entre los trabajadores y el Estado no debía existir contrato de trabajo, así lo expresó el Diputado José Hernández Delgado al mencionar: “El grupo mayoritario estima que entre el Estado y sus servidores no existe un contrato de trabajo. Si lo hubiera, esta legislatura tendría el deber ineludible de regir las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores por la totalidad de las prevenciones del artículo 123 constitucional; disposición que, por ser de naturaleza imperativa, otorga a los trabajadores un conjunto de derechos que no pueden ser restringidos ni limitados al arbitrio del Congreso de la Unión por tanto, entre ellos y el Estado no hay un contrato de trabajo el régimen contractual es pues, notoriamente inaplicable a los funcionarios y empleados públicos”.

Otro elemento importante de discusión fue la sindicación y el derecho de huelga, quienes se opusieron a que éstos derechos formaran parte de los trabajadores al servicio del Estado, expresando: “Hemos creído inconveniente equiparar a los funcionarios y empleados públicos con los trabajadores manuales al servicio del Estado, repudiando la doctrina contractualista, porque esa equiparación nos conduciría, forzosa e innecesariamente, a tener que otorgarles los derechos de sindicalización y huelga en contra del Estado y los derechos de sindicalización y huelga en contra del Estado son incompatibles

⁴² Íbidem. pp. 139 y 140.

con la esencia misma de este, que es, por definición, el órgano supremo regulador de las actividades sociales”.

Otorgar el derecho de huelga a los servidores públicos equivale a declararlos sustraídos al orden jurídico; colocarlos en un plano de superioridad frente al Estado; hacer que éste abdique de una de sus características que le imprimen la fisonomía de tal, la soberanía. Casi inadvertidamente operaríamos entonces, un desplazamiento de ella que por mandamiento constitucional reside esencial y originariamente en el pueblo, no a una clase social determinada, no al proletariado mexicano, sino a la burocracia. Nuestro régimen democrático quedaría suplantado por una oligarquía burocrática que, consciente o indeliberadamente, serviría de instrumento para preparar el establecimiento de una dictadura del proletariado.

El proyecto de dictamen fue rechazado por los Diputados mediante una votación cuyo resultado fue 30 por la afirmativa y 76 por la negativa, posteriormente mediante discusiones que continuaron dándose, el proyecto fue aprobado por 76 votos por la afirmativa contra 30 votos por la negativa, de la Cámara de Diputados pasó a la Cámara de Senadores, las discusiones de la Cámara de Diputados pretendía introducir modificaciones al proyecto presentado a través de la Cámara de Senadores; pero dichas propuestas fueron rechazadas al regresar nuevamente el proyecto a la Cámara de Senadores, acordando dicha Cámara: “ÚNICO.- Se desechan las reformas aprobadas por la H. Cámara de Diputados al proyecto de Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ratificándose en todas sus partes el proyecto aprobado por el Senado de la República en su cesión del 21 de diciembre de 1937...”, finalmente el proyecto fue aprobado por ambas Cámaras Legislativas y publicado por el Presidente Lázaro Cárdenas, en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de diciembre de 1938, con el nombre de ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO

DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, cuyo capitulado contenía los aspectos más importantes de los derechos de los trabajadores, como son; la contratación colectiva, el derecho de huelga, la sindicación, inamovilidad de los trabajadores, derechos de la seguridad social y otros, que posteriormente fueron retomados en la respectiva Ley Federal Burocrática.”⁴³

Lázaro Cárdenas publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto de referencia trataba de definir al trabajador al Servicio del Estado como toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El Artículo 3º establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores. Dividía a los trabajadores de base y de confianza.

“Los Artículos 7º y 8º establecían que no serían renunciables las disposiciones del estatuto que benefician a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo será supletoria.”⁴⁴

2.2.3. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1941.

⁴³ Idem. pp. 140 y 141.

⁴⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 55.

Para el referido autor Meléndez Georges,⁴⁵ el Estatuto de 1938 tuvo una vida efímera, ya que, bajo el Gobierno de Ávila Camacho, el 4 de abril de 1941 surgía un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes eran:

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

El mencionado proyecto destacaba una de las preocupaciones importantes del Estado, la huelga, por tal motivo se reforzaba la idea de que existiera la calificación de ésta antes de la suspensión de labores, en este sentido el General Manuel Ávila Camacho al presentar su proyecto, expresaba: "Considerando: Que a diferencia del procedimiento seguido por los obreros en el ejercicio del derecho de huelga, cuando se trate de empleados públicos es indispensable, por la peculiar naturaleza de sus funciones, que no se llegue a la suspensión de las labores sin una calificación previa de la legalidad de esta actitud", en el artículo 46 se expresaba la obligación de que en cada unidad laboral sólo existiría un sindicato, además, en, artículo 53 mencionaba que los miembros del Comité Ejecutivo no podrían reelegirse.

Otra cuestión importante fue la integración del Tribunal de Arbitraje, como la instancia jurídica para resolver los conflictos laborales que surgieran entre los trabajadores y el Estado, cuyo artículo 92 mencionaba: "El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integrarán: un representante del Gobierno Federal, designado de común

⁴⁵ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Op. Cit. pp. 141 y 142.

acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los representantes citados”, asimismo en el artículo 94 se expresaba que dichos funcionarios deberían de durar en su encargo seis años, disfrutando salarios, iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se especificaban los requisitos que debería de contener la demanda de los trabajadores en el caso de que éstos recurrieran al Tribunal de Arbitraje, señalándose en el artículo 101, lo siguiente: “La demanda deberá contener: I. El nombre y domicilio del reclamante; II. El nombre y domicilio del demandado; III. El objeto de la demanda; IV. Una relación detallada de los hechos, y V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde la demanda, y las diligencias que con el mismo fin se solicite que sean practicadas por el Tribunal. A la demanda se acompañarán las pruebas de que disponga el reclamante y los documentos que acrediten la personalidad del representante, en caso de que aquél no pudiere ocurrir personalmente”, el proyecto fue ampliamente discutido por la Cámara de Diputados y de Senadores, resaltando la participación del maestro Alberto Trueba Urbina en defensa de los derechos de los trabajadores, y defendiendo con mucha energía el derecho de sindicalización, la contratación colectiva y la huelga para los trabajadores al servicio del Estado, aprobándose en la Cámara de Diputados por 97 votos de la afirmativa, contra 2 de la negativa, pasando al Senado para los efectos de ley y finalmente, después de su aprobación, el 17 de abril de 1941, aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN”.⁴⁶

⁴⁶ *Ibidem.* pp. 142 y 143.

Este estatuto tuvo una vigencia prolongada, comparado con el aprobado el 5 de diciembre de 1938, ya que el referido estatuto perdió su vigencia hasta 1963 en que entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero es necesario aclarar que aún aprobada esta ley, las disposiciones fundamentales del estatuto fueron retomadas para la elaboración de la Ley Federal reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, de tal manera, que los derechos laborales que los trabajadores obtuvieron en 1938, continuaron vigentes.

2.2.4. ADICIÓN DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL DE 1960.

Los estatutos de 1938 y 1941 fueron marco de referencia para adicionar al artículo 123 de nuestra Carta Magna, con la publicación el 5 de diciembre de 1960 el apartado “B” que hoy es la base constitucional para normar las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En ese sentido, como consecuencia de las presiones de los servidores públicos para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo, fue el hecho de que el presidente Adolfo López Mateos presentara al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución, mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales.

De los trabajadores al servicio del Estado; el proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y burocrático, desde esta tesitura señaló el presidente de la República la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo 128 constitucional, con las diferencias que se derivaban de la distinta naturaleza jurídica de ambas funciones.

El decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960.

Adolfo López Mateos presentó un proyecto de adiciones a la Constitución, mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, destacando la preocupación presidencial por dichos trabajadores.

Una vez hecha la adición, el texto anterior a la reforma se convirtió en apartado A y el adicionado en apartado B.

2.2.5. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

Finalmente, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.⁴⁷

Como ya fue explicado, el concepto de trabajador al servicio del Estado data de 1938 y la regulación de su actividad a partir de 1963.

El proceso de integración del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado tiene su inicio el 5 de diciembre de 1963 al enviarse la iniciativa de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional a la Cámara de Senadores, y en cuya exposición de motivos se manifestó: "Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos por la adición del apartado "B" al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la ley que la reglamente. La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los

⁴⁷ Cfr. DÁVALOS, José, Op. Cit. p. 3108.

gobiernos que han venido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; ha cumplido ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de los veinticinco años en que ha beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública que son los trabajadores al servicio de la Nación.

La iniciativa del C. Presidente Adolfo López Mateos fue aprobada, en consecuencia, el estatuto jurídico quedó derogado y en su lugar entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de acuerdo al artículo 1º transitorio que dice: "Esta ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*".

En la iniciativa se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la referida ley fueron consideradas las experiencias de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y en las tesis del Tribunal de Arbitraje, se proponen en dicha iniciativa, normas que regulan la jornada de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios, requisitos reguladores del escalafón, conocimientos, aptitud y antigüedad, derecho de huelga, protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales, jubilación, muerte, habitaciones baratas y tiendas económicas, protección específica de la mujer; estableciendo también la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales, así como otras normas para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos.

CAPÍTULO 3

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El marco jurídico en el que se regula al servidor público es diverso, sin embargo para el presente estudio nos avocaremos al análisis de la materia laboral, en la cual encontramos en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente su artículo 123 apartado "B", así como su Ley Reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que a continuación se desarrolla cada uno de los preceptos indicados, a efecto de una mejor comprensión del tema del presente trabajo de tesis.

3.1. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como fue señalado en el capítulo de antecedentes, con la Constitución de 1917 y la inclusión del artículo 123 se consagra un nuevo derecho denominado social, el cual se aparta de lo que hasta el momento se conoce como derecho público y privado, teniendo un carácter esencialmente social totalmente diferente a aquellos, de donde surge la teoría de la relación laboral.

Sin embargo, hasta el año de 1960, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre, se dividió el artículo 123 en dos apartados: "A", el cual refiere a los derechos y principios que rigen y sirven de base a la relación jurídica laboral surgida con los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo y; el apartado "B", el cual es aplicable entre los Poderes de

la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Existen claras distinciones entre ambos apartados, toda vez que nuestra Carta Magna no solo reconoce la existencia de dos relaciones labores, sino que otorga derechos diferentes a los trabajadores dependiendo del apartado en que rigen su relación laboral.

Para una mayor claridad de lo expuesto, a continuación se transcribe el artículo 123 Constitucional, a fin de realizar posteriormente un cuadro comparativo entre las principales diferencias de sus apartados "A" y "B".

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

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

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios

mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y

servicios que dependan del Gobierno.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada

la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;

2. Eléctrica;

3. Cinematográfica;

4. Hulera;

5. Azucarera;

6. Minera;

7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8. De hidrocarburos;

9. Petroquímica;

10. Cementera;

11. Calera;

12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; **obligaciones patronales en materia educativa**, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

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

- 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;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la

República.

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

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

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

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

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos

adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

De la lectura del citado artículo constitucional, se derivan como principales diferencias, las siguientes:

ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL		
	APARTADO "A"	APARTADO "B"
1	Las trabajadoras embarazadas gozarán de un descanso de 6 semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y 6 semanas posteriores al mismo.	Las mujeres embarazadas gozarán de 1 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros 2 meses posteriores del mismo.
2	Se refiere al concepto de salario mínimo.	El salario se fija en los presupuestos de egresos.
3	Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas.	El Estado no persigue un lucro.
4	El reconocimiento al derecho de huelga y paro.	Se reconoce únicamente el derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que prevé el artículo 123 en comento.
5	En cuanto a las vacaciones, estas se disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios.	Se disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto.
6	Los conflictos laborales se sujetan a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje.	Los conflictos laborales se someten al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

3.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regula las relaciones jurídicas que en materia laboral surgen entre el Estado patrón y los trabajadores al servicio del mismo.

Fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario

Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, abrogando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Sentó las bases que regirían las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado y principios constitucionales, como lo son: estabilidad laboral, vacaciones, duración de la jornada laboral, protección al salario, garantías por despido injustificado, derecho de asociación, seguridad social, órgano competente para resolver conflictos, entre otros aspectos.

El artículo primero le da competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos individuales, colectivos e intersindicales que surgieran entre las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las siguientes instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil, así como otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tuvieran a su cargo función de servicios públicos.

Su estudio y análisis resulta muy amplio, por lo que nos avocaremos a los artículos y temas para facilitar el estudio y desarrollo del presente trabajo.

3.2.1. ÁMBITO PERSONAL DE VALIDEZ DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé al ámbito personal de validez de la norma, es decir, a quien le es aplicable la norma y lo que se debe entender por trabajador al servicio del

Estado, por lo que se cita a continuación para su estudio.

“ARTÍCULO 3. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Antes de entrar de lleno al estudio del citado precepto legal, es de señalar que el artículo 123, Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comienza señalando que dicha disposición regirá “Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”; de ello se desprende que constitucionalmente únicamente son trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el gobierno del Distrito Federal, aunque el artículo 1° de la Ley Federal Burocrática señala que su ámbito de aplicación abarca a:

1. Los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión,
2. Los del Gobierno del Distrito Federal,
3. Los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,
4. Los de las Juntas Federales de Mejoras Materiales,
5. Los del Instituto Nacional de la Vivienda,
6. Los de la Lotería Nacional,
7. Los del Instituto Nacional de Protección a la Infancia,
8. Los del Instituto Nacional Indigenista,
9. Los de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros,
10. Los de la Comisión Nacional de Valores,
11. Los de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas,
12. Los del Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil,

13. Así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Sin embargo, la inclusión que hace el precepto legal arriba citado respecto de los diversos organismos descentralizados, ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación inconstitucional, de conformidad con la tesis de jurisprudencia número 1/1996, que reza:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del Artículo 123 Constitucional establece las bases jurídicas que deben seguir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.”⁴⁸

Ahora bien, los sujetos a quienes les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son los titulares y trabajadores de las dependencias respectivas, lo cual se corrobora con su artículo 2°, que establece que la relación jurídica de trabajo, para efectos de esa Ley, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, que presten un servicio físico, intelectual o de ambos

⁴⁸ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52.

géneros, en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Cabe aclarar que la relación de trabajo no debe entenderse únicamente como por que se haya extendido un nombramiento o aparecer en las listas de raya, sino se da por la simple subordinación, como fue indicado y desarrollado en el capítulo 1 de definiciones del presente trabajo.

3.2.2. CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 4º clasifica a los trabajadores en dos grandes grupos: de confianza y de base; siendo dicha categorización de gran relevancia, toda vez que no olvidemos que conforme a su artículo 2º, la relación jurídica de trabajo en materia burocrática, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, quedando excluidos de su aplicación los trabajadores denominado como de confianza.

“ARTÍCULO 4. Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.”

Por su parte, el artículo 5º del citado ordenamiento legal establece en forma enunciativa quienes tienen la categoría de confianza, mientras que en su artículo 6º establece que por exclusión, los no incluidos en el artículo 5º serán considerados de base.

Es de resaltar que más adelante se realiza el estudio de los artículos 5º y 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que en el presente apartado únicamente se hace referencia a ellos.

Aun que es de señalar que se considera que la clasificación que nos ocupa es violatoria de los derechos de los trabajadores, en virtud de que como fue precisado con antelación, la división de las funciones y puestos que se efectúan en el artículo 5 de la Ley Burocrática, es subjetiva aunado a que queda al libre albedrío del patrón (Estado) dar esa calidad al trabajador que éste considere, omitiendo tomar en consideración lo que en la realidad ocurre, es decir, atender a las actividades diarias que desempeña un trabajador, las cuales en su mayoría no son de confianza; así con ello se vulnera el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores.

3.2.3. CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 5º de la Ley Federal Burocrática enuncia un listado de quienes deben ser considerados con el carácter de trabajadores de confianza, a saber:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;
- II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen 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 la decisión en el ejercicio del mando nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.
 - b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
 - c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
 - d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como del personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de

las Areas 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 esta áreas de las dependencias o 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 le lleve a cabo.

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

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

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

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

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de la 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, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

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

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

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."

Ahora bien, es de resaltar que de conformidad con el criterio seguido por los Tribunales Colegiados y por el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, un trabajador será clasificado como de confianza, no en base al

nombramiento que se le expida, sino a las funciones que desempeñe, en términos de los siguientes criterios jurisprudenciales:

“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.

Precedentes: 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.⁴⁹

“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

⁴⁹ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, Página: 123, Jurisprudencia, Materia Laboral, Número de tesis 2ª/J.160/2004.

mando.

Precedentes: 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.⁵⁰

Es de resaltar que los anteriores criterios son resultado de la constante práctica llevada a cabo por los titulares de las dependencias, quienes en forma engañosa expedían al trabajador un nombramiento en donde se hacía constar su carácter de confianza, sin embargo las funciones que le eran asignadas se alejaban mucho de ser consideradas de esa naturaleza, siendo solamente una práctica para evitar que adquirieran estabilidad en el empleo, transgrediendo con ello sus derechos laborales.

Cabe agregar que en el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también se prevé una clasificación de los trabajadores de confianza, por lo que se cita:

“ARTICULO 20.- Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables.”

Es de señalar que existen diversos criterios jurisprudenciales en el sentido de que para acreditar que un trabajador es de confianza no solo basta con que

⁵⁰ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, p. 123, jurisprudencia, Laboral, Número de tesis: 2a./J. 160/2004.

el puesto que ostenta se encuentre en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, así como fue indicado en lo conducente al artículo 5 de la Ley burocrática, es necesario acreditar que las funciones que desempeñaba el trabajador son consideradas de confianza, lo cual se robustece con el siguiente criterio:

“CUERPO DE POLICÍA DEL ESTADO DE GUERRERO. EL HECHO DE QUE SUS MIEMBROS HAYAN ADQUIRIDO ESA CALIDAD PORQUE LES FUE EXPEDIDO UN NOMBRAMIENTO DE POLICÍA Y OSTENTARON ESE CARGO DURANTE TODO EL TIEMPO QUE DURÓ LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS, NO SIGNIFICA QUE POR ESA SOLA CIRCUNSTANCIA HAYAN REALIZADO LAS FUNCIONES INHERENTES A ÉL, PUES DEBE DEMOSTRARSE QUE REALMENTE SE DESEMPEÑARON CON ESE CARÁCTER. El artículo 97 de la Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero establece: "Se consideran miembros de las instituciones policiales, a quienes tengan un nombramiento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente, sin perjuicio de las funciones que realicen para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública.-No forman parte del cuerpo de policía estatal, aquellas personas que ostenten nombramiento distinto al de elemento policial, aun cuando laboren en las instituciones de seguridad pública.". Por otro lado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 160/2004, de rubro: "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.", visible con el número de registro IUS 180045 y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 123, sostuvo que 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 Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por su parte, el Pleno del propio Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 36/2006, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.", con número de registro IUS 175735, difundida en el indicado medio de difusión y Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 10, sustentó el criterio en el sentido de que cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado

es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo. Así, al aplicar por analogía los aludidos criterios jurisprudenciales, se concluye que el hecho de que un miembro del cuerpo de policía de la señalada entidad haya adquirido esa calidad porque le fue expedido un nombramiento de policía y ostentó ese cargo durante todo el tiempo que duró la prestación de sus servicios, no significa que por esa sola circunstancia haya realizado las funciones inherentes a él, pues debe demostrarse que realmente se desempeñó con ese carácter.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Precedentes: Amparo en revisión 551/2009. Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado de Guerrero. 2 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Carreón Hurtado. Secretario: Ernesto Fernández Rodríguez.⁵¹

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO EXISTA CONFLICTO SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN LABORAL (CONFIANZA O DE BASE), EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR SI SE SATISFACEN LOS REQUISITOS DE LA ACCIÓN, AUN CUANDO EL PATRÓN NO HAYA OPUESTO EXCEPCIONES Y VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LA NORMA COMPLEMENTARIA QUE PREVEA LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN, INCLUSO EN AQUELLAS DE CARÁCTER DIVERSO A LA LABORAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversas tesis que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, sino que únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social, y por ello carecen de acción para demandar la indemnización constitucional o reinstalación por despido. Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 160/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 123, de rubro: **“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.”**, determinó que 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 numeral 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o

⁵¹ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 3172, aislada, Laboral, Número de tesis: XXI.1o.P.A.130 A.

que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales que de manera permanente y general le confieren representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando. En esta tesitura, se concluye, por una parte, las funciones o actividades desempeñadas por el empleado pueden acreditarse con cualquier medio de prueba y no únicamente con el catálogo de puestos; y, por otra, que los elementos de la acción son una cuestión de orden público, y cuando exista conflicto sobre la naturaleza de la relación laboral (confianza o de base) los juzgadores deben analizar si el trabajador satisface los requisitos de la acción, aun cuando la demandada no haya opuesto excepciones, ya que de conformidad con el inciso a) de la fracción II del artículo 5o. de la citada legislación, el juzgador tiene la obligación de verificar la existencia de la norma o normas complementarias que prevean o de las cuales deriven las funciones de dirección que tiene el trabajador como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones, las cuales pueden ser incluso de carácter diverso a la materia laboral, para cumplir con el numeral 137 de la aludida ley burocrática que ordena al tribunal resolver los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, y expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión, pues de no hacerlo se llegaría al extremo de considerar a un trabajador con nombramiento de base como de confianza por el hecho de acreditarse que fácticamente desempeña funciones de dirección, e inobservar con ello su garantía constitucional de estabilidad en el empleo; o viceversa, esto es, que un trabajador con nombramiento de confianza, por no ejercer las funciones o actividades de dirección obtuviera una estabilidad laboral, cuando constitucionalmente no le corresponde ese derecho, quedando quebrantada la teleología de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo 13083/2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 4 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Arturo Mercado López. Secretario: Pedro Cruz Ramírez.⁵²

En ese sentido, es importante señalar que con los criterios señalados lo que se pretende es salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores, y que la estabilidad en el empleo no quede al arbitrio del patrón, en este caso de la Dependencia de que se trate.

Los criterios emitidos por el Poder Judicial son de suma importancia, toda vez que con ellos se pretende salvaguardar uno de los derechos más

⁵² Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Febrero de 2007, p. 1909, aislada, Laboral, Número de tesis: I.3o.T.152 L.

importantes de los trabajadores, como lo es la estabilidad en el empleo, y que con éstos el patrón (Estado) tenga la carga de la prueba de acreditar fehacientemente la calidad de confianza que le pretenda dar a un trabajador.

3.2.4. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La estabilidad en el empleo es uno de los derechos más importantes del Derecho del Trabajo, es por ello que el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es uno de los preceptos más trascendentes para los trabajadores al servicio del estado, en razón de que en este se prevé la estabilidad en el empleo, así a continuación se cita:

“ARTICULO 6o.- Son trabajadores de base:

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

En ese sentido, para dar mayor claridad a la inamovilidad en el empleo, lo que es sinónimo de la estabilidad en el empleo, se transcriben los siguientes criterios emitidos jurisprudenciales:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE. Conforme a los artículos 5o., fracción II, 6o., 7o., 12, 15, fracciones II y III, 46, fracción II, 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos pueden ser de base o de confianza, y sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. Sin embargo, la prerrogativa a la inamovilidad en su puesto prevista en el mencionado artículo 6o., sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, siempre que hayan laborado por más de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente. Lo anterior, en virtud de que el legislador quiso conferir el indicado derecho sólo a los trabajadores con nombramiento definitivo para que no fueran separados de sus puestos sino por causa justificada, lo que deriva del referido

artículo 46; de otra manera, no se entiende que en este precepto se contemple como causa de terminación del nombramiento sin responsabilidad del Estado la conclusión del término o la obra determinada, pues sería ilógico que en aras de hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales el Estado, en su calidad de patrón equiparado, estuviese imposibilitado para dar por terminado un nombramiento sin su responsabilidad, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la prerrogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas.

Precedentes: Contradicción de tesis 133/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 30 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz e Israel Flores Rodríguez.

Tejido de jurisprudencia 134/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de septiembre de dos mil seis.⁵³

“PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO. Conforme al principio contenido en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretizado y detallado por los numerales 6o. y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado, que representa estabilidad en el empleo, se sustenta en la certeza jurídica de no ser cesados ni suspendidos de su trabajo a menos que incurran en alguna causa de cese prevista en la Ley Burocrática; es decir, la inamovilidad es el derecho constitucional de continuar en ocupación laboral, sin mayor condición que no incurrir en alguna causa de cese. Así, el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, que obliga a los trabajadores de base que estén prestando sus servicios en la mencionada Procuraduría, a decidir entre: I. Manifestar su voluntad de permanecer en la Institución, en cuyo caso deberán someterse a las evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales y aprobarlas; II. Acogerse al programa de reubicación dentro de la administración pública federal conforme con su perfil; o III. Adherirse al programa de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal, no transgrede ese principio constitucional, porque ningún supuesto dispone que los trabajadores de base dejarán de prestar sus servicios por el solo hecho de preferir cualquiera de las opciones, esto es, la circunstancia de que elijan alguna de las alternativas previstas en el referido precepto transitorio, no incide ni afecta el derecho que tienen de continuar prestando sus servicios en la Procuraduría, pues tratándose de la establecida en la fracción I, se

⁵³ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, p. 338, jurisprudencia, Laboral, Número de tesis: 2a./J. 134/2006.

otorga prioridad y preferencia al principio de inamovilidad, porque tiene como objetivo principal que continúen prestando sus servicios personales en la Institución, con la condición de que se sometan a evaluaciones de control de confianza y las aprueben; en el caso de las fracciones II y III, se les otorga plena libertad para decidir entre ubicarse en otras dependencias de gobierno o separarse del servicio público, en cuyo caso, la decisión de acogerse a cualquiera de estas opciones, implica necesariamente la manifestación de voluntad de no seguir prestando sus servicios en la Procuraduría, circunstancia que de manera clara deja de lado la posibilidad de que sean cesados, pues la relación laboral terminará voluntariamente.

Precedentes: Amparo en revisión 140/2010. Raquel Soledad Márquez Márquez. 28 de abril de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo en revisión 172/2010. Horacio Lozada Benítez. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo en revisión 235/2010. Jorge Ruiz Portillo. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Paula María García Villegas Sánchez Cordero.

Amparo en revisión 254/2010. Lucía Benita Tovar Navarro. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Paula María García Villegas Sánchez Cordero.

Amparo en revisión 161/2010. Elvira Ramos Morales. 12 de mayo de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 77/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de mayo de dos mil diez.⁵⁴

Es de señalar que para que un trabajador goce del derecho a la inamovilidad en el empleo o estabilidad laboral, que se prevé en el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que se refleja en los criterios jurisprudenciales señalados, se requiere lo siguiente:

1. El trabajador ocupe una plaza definitiva y que ésta se encuentre vacante, es decir que su titular no se encuentre gozando de licencia en un puesto de base;
2. Que labore durante seis meses un día de servicios continuos, y

⁵⁴ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Junio de 2010, p. 263, jurisprudencia, Constitucional, Laboral, Número de tesis: 2a./J. 77/2010.

3. Sin nota desfavorable en su expediente.

Por lo tanto, para que un trabajador adquiriera el derecho a la estabilidad en el empleo, es necesario que cumpla con los requisitos señalados, por lo que solo causará baja en su empleo por causa justificada en términos del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe agregar, se considera que el requisito de que “no exista nota desfavorable en el expediente del trabajador” es subjetivo toda vez que en ninguna Ley o Reglamento se establece de forma precisa cuales serían las actividades o cuestiones de las que se desprenderían las notas desfavorables, lo que deja en estado de indefensión al trabajador, en consecuencia el término indicado queda a consideración del patrón (Estado).

3.2.5. EXCLUSIÓN DEL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE LA DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como ya fue analizado en lo conducente en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los trabajadores de confianza no les es aplicable la Ley de la materia, lo cual se robustece con lo señalado en el artículo 8 de la Ley citada, para mayor comprensión se transcribe a continuación:

“ARTICULO 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

En ese sentido, se cita el siguiente criterio jurisprudencial respecto al tema que nos ocupa:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE EXCLUYE A LOS DE CONFIANZA DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS DE BASE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. El precepto legal señalado determina excluir del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de confianza, lo que significa que carecen de las prerrogativas propias de los de base, entre ellas, la estabilidad en el empleo, que genera el derecho de reclamar la reinstalación en la fuente de trabajo o la indemnización constitucional por despido injustificado. Ahora bien, como esa distinción de los trabajadores al servicio del Estado no es propia de la indicada Ley Reglamentaria, sino del artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución General de la República, esto es, se trata de una diferenciación constitucional y no legislativa, resulta claro que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, en razón de que el reconocimiento de la distinción se da en la propia Constitución y la norma respectiva no puede ser violatoria a su vez de otra disposición del mismo rango, lo que es jurídicamente inaceptable, debiendo realizarse una interpretación conjunta para conocer su verdadero sentido. De ahí que si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, precisa que la Ley determinará los cargos que serán de confianza y en el numeral 8o. de la Ley Reglamentaria de ese apartado, se excluye del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., lo así dispuesto no implica que la ley secundaria vaya más allá de lo ordenado por la Constitución.

Precedentes: Amparo directo en revisión 247/2009. Juan Francisco Rojas Díaz Durán. 27 de mayo de 2009. Unanimidad de cuatro votos; votaron con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.⁵⁵

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al excluir a los trabajadores de confianza de la aplicación de la propia ley, no transgrede la garantía de estabilidad en el empleo consagrada en la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si bien es cierto que en las diversas fracciones que integran el apartado B de este precepto constitucional se establecen las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, a través de la ley reglamentaria correspondiente, así como los derechos que tienen, también lo es

⁵⁵ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Junio de 2009, p. 322, aislada, Constitucional, Laboral, Número de tesis: 2a. LXV/2009.

que tales derechos se prevén a favor de dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, y al señalar en su fracción XIV 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 los beneficios de la seguridad social, está limitando los derechos laborales de este tipo de trabajadores, lo que implica que los derechos que otorgan las doce primeras fracciones del apartado B del mencionado precepto constitucional, serán aplicables a los trabajadores de base, ya que es en ellas donde se regulan los derechos de este tipo de trabajadores y no para los de confianza. Es decir, la calidad laboral de estos últimos, aun cuando se encuentra reconocida por la citada fracción XIV, al establecer que gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, porque se trata de un derecho que no puede ser restringido, sino que debe hacerse extensivo a las condiciones laborales de cualquier trabajador, según las cuales preste sus servicios, así como de los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, porque se trata de medidas de protección de carácter general, los excluye de los derechos colectivos que consagra la propia Ley Fundamental y, en cuanto a la relación de trabajo individual, de las normas que protegen al trabajador de base en la estabilidad en el empleo, por lo que el derecho a solicitar la reinstalación ante un despido injustificado, corresponde únicamente a los trabajadores de base y no a los de confianza, pues a éstos ese derecho no les fue reconocido por el Constituyente, de manera que el hecho de que la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, no haga referencia expresa de su aplicación a trabajadores de base, ni excluya a los de confianza, no significa que los derechos en ella previstos sean atribuibles a estos últimos, ya que basta considerar lo dispuesto en la fracción XIV del mencionado apartado para determinar que por exclusión de esta fracción quedan al margen del derecho que otorga la fracción IX.

Precedentes: Amparo directo en revisión 1399/2002. Horacio Mitre Montero. 30 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.⁵⁶

Bajo ese contexto, tenemos que los trabajadores de confianza no tienen a su favor el derecho a la estabilidad en el empleo, sin embargo están amparados en cuanto a la protección al salario y los beneficios de la seguridad social, derechos previstos en el artículo 123, apartado "B", fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se cita:

**"Artículo 123: ...
B...**

⁵⁶ Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, p. 217, aislada, Constitucional, Laboral, Número de tesis: 1a. VI/2003.

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

De lo anterior se desprende que no se transgrede los derechos de los trabajadores en virtud de que en nuestra Carta Magna no se prevé la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza, sin embargo en la actualidad este tipo de trabajadores cuenta con un sistema de protección al trabajo de conformidad con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 2003, así como su Reglamento.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del presente trabajo el que se le de a un trabajador la calidad de confianza resulta subjetivo y en ocasiones en perjuicio de un empleado, ya que en la práctica el patrón (Estado) es quien de facto les da esa calidad, sin tomar en consideración las actividades que efectivamente desempeña, lo que trae consigo el que se transgreda uno de los derechos más importantes del derecho laboral, el cual es la estabilidad en el empleo.

3.2.6. DERECHO DE LOS TRABAJADORES A SOLICITAR LICENCIAS PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El derecho a favor de los trabajadores de base para solicitar licencias en sus plazas se encuentra previsto en los artículos 43, fracción VIII y 65 de la Ley burocrática.

En ese sentido, se analiza cada uno de ellos, iniciando con el artículo 43, fracción VIII de la Ley en cita, así a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:

VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.

b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

c).- Para desempeñar cargos de elección popular.

d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y

e).- Por razones de carácter personal del trabajador.”

En ese orden de ideas, es potestad del trabajador de base, solicita únicamente en los casos señalados licencias sin goce de sueldo, o en los casos que indiquen sus condiciones generales de trabajo, destacando que este tiempo no interrumpe sus derechos adquiridos como los es la antigüedad, en ese sentido son aplicables los siguientes criterios:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PUEDEN RENUNCIAR A UNA LICENCIA CONCEDIDA, SI ÉSTA AÚN NO ADQUIERE VIGENCIA.

Conforme a la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares de las dependencias tienen la obligación de conceder licencias a sus trabajadores, por lo que, frente a dicha obligación, existe el derecho de éstos para solicitarlas. Además, los trabajadores tienen la potestad de renunciar a su derecho para gozar de una licencia concedida, si la misma aún no adquiere vigencia, porque ello significa que desiste de ese primer propósito y, por consiguiente, su intención es la de seguir prestando sus servicios a la dependencia, lo que desde luego no puede estar condicionado al consentimiento del patrón, porque éste no puede obligar al trabajador a aceptar forzosamente la licencia que revocó; por lo que la renuncia previa a su vigencia es válida y la deja sin efectos.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo 14936/2001. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 23 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.⁵⁷

⁵⁷ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, p. 948, aislada, Laboral, Número de tesis: I.6o.T.122 L.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRÓRROGA DE LAS LICENCIAS SOLICITADAS A SU PUESTO DE BASE. El derecho a una prórroga de licencia a un puesto de base sin goce de sueldo se renueva con cada una de las solicitudes de prórroga y, por tanto, resultan aplicables las condiciones generales de trabajo y/o disposiciones vigentes al momento de presentar la solicitud, por lo que se trata de un derecho percedero, esto es, la prórroga de la licencia se ejerce con la solicitud que se hace, a la cual debe recaer una respuesta en términos de las disposiciones vigentes aplicables al momento de realizarse la petición.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo 7166/2002. Secretaría de Economía. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Bello Sánchez. Secretaria: Cruz Montiel Torres.”⁵⁸

“ANTIGÜEDAD LABORAL. PARA CALCULARLA DEBEN INCLUIRSE LAS FALTAS INJUSTIFICADAS Y EXCLUIRSE LOS DÍAS DE LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO. De una interpretación armónica del artículo 162, en relación con los diversos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, y en busca de lo más favorable al trabajador, debe concluirse que para el cómputo de la antigüedad debe considerarse el tiempo efectivo de servicios y no el tiempo efectivamente trabajado, por lo que en su cálculo deben incluirse los días que el empleado laboró, los festivos, los de incapacidad por enfermedad o riesgo de trabajo, los comprendidos en los periodos vacacionales, los de descanso, legales y contractuales y, en general, todos aquellos otros en que el trabajador hubiere permanecido a disposición del patrón, aun cuando no hubiese realizado su labor, pero siempre que hubiera subsistido la relación de trabajo. En consecuencia, cuando al trabajador se le autorice disfrutar de licencia sin goce de sueldo, los días que inasista no deben comprenderse en el cálculo de su antigüedad, porque al no haber permanecido bajo la disposición del empleador el vínculo de trabajo quedó interrumpido y durante ese lapso no existió dependencia ni subordinación, elementos que son imprescindibles. En cambio, como las faltas injustificadas no interrumpen la relación laboral no pueden descontarse del tiempo efectivo de servicios, pese a que pudiera producirse la deducción en los emolumentos por la inasistencia. Así pues, las faltas injustificadas deben ser incluidas para determinar la antigüedad del trabajador, no obstante la existencia de disposiciones en contrario previstas en los contratos colectivos de trabajo, puesto que, además, entrañan una renuncia de derechos prohibida por el artículo 5o., fracción XIII, del ordenamiento en cita.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo 168/2003. Instituto Mexicano del Seguro Social. 22 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Dávila Gaona. Secretaria: Sara Olivia González Corral.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo V,

⁵⁸ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, p. 1884, aislada, Laboral, Número de tesis: I.6o.T.137 L.

Materia del Trabajo, página 358, tesis 437, de rubro: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TIEMPO EFECTIVO DE SERVICIOS Y TIEMPO EFECTIVAMENTE LABORADO. DIFERENCIAS."⁵⁹

Por lo anterior, es importante destacar que la licencias que en su caso requieran disfrutar los trabajadores de base es necesario que se soliciten por escrito, señalando la temporalidad, misma que no puede rebasar de un año, por lo que tenemos que se trata de un derecho breve, el cual si se requiere puede renovarse a petición del trabajador, de lo contrario pierde su vigencia.

En ese sentido tenemos, que se puede renovar siempre y cuando se solicite por escrito antes de que termine la vigencia de la licencia de que se trate, de lo contrario será en perjuicio del trabajador del no presentarse a laborar son haber antes solicitados la prórroga señalada y que esta haya sido aceptada por el patrón.

El artículo 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que las plazas en las que un trabajador de base goce de una licencia sin gonce de sueldo, en los términos que fue explicado; pueden ser ocupadas de forma temporal por trabajadores provisionales, por ello se transcribe lo siguiente:

"ARTICULO 65.- Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas a un trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de esta Ley."

Por lo anterior, y para no transgredir los derechos laborales del trabajador de base y el que ocupa la plaza de manera temporal, se debe especificar en el nombramiento que se le expida a este último que es un nombramiento temporal, y los datos de la persona que tiene la base de esa plaza, de lo contrario existiría un conflicto.

⁵⁹ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, p. 1350, aislada, Laboral, Número de tesis: XVII.1o.P.A.77 L.

El conflicto que se alude sería en detrimento de ambos trabajadores, ya que ninguno tendría claridad ni quedarían a salvo sus derechos laborales, ya que por un lado el que ocupa la plaza de forma temporal pensarían que podía aspirar a que le fuera otorgada de forma definitiva, toda vez que no tendría conocimiento de que dicha plaza tiene un titular.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En el presente capítulo se desarrolla y explica el significado del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, y el por qué no es viable su aplicación en la actualidad.

4.1. VIGENCIA DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A efecto de realizar el análisis del tema que nos ocupa es procedente entrar al estudio de lo que se entiende por artículo transitorio, destacando que en la doctrina no existe una definición como tal, por tanto se secciona para su estudio, por lo que me permito definir lo que se entiende por artículo y transitorio, siendo de la forma siguiente:

Así en nuestra concepción, por artículo se entiende la división numérica en que se dividen las disposiciones contenidas en la constitución, leyes, reglamentos, códigos, tratados, normas.

En cuanto a lo que se entiende por la palabra transitorio, se define como algo pasajero, temporal, fugaz.

En ese sentido, tenemos que en la página web de la Cámara de Diputados se observó que los legisladores definen lo que es un artículo transitorio como "la disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada; en ella se contempla la vigencia del precepto en

cuestión, así como algunas modalidades”.⁶⁰

Miguel Ángel Camposeco Cadena explica “que los artículos transitorios son una serie de preceptos de distinta naturaleza para regular cuestiones esenciales de vida, aplicación y efectos de la nueva norma; entre ellos se encuentra la regulación provisional que previene un determinado espacio de tiempo para que la norma sustituida pierda su eficacia y permita la plenitud de efectos de la nueva, cuando se crean órganos jurisdiccionales que regulan procedimientos especiales.”⁶¹

Ahora bien, la tesis jurisprudencial de rubro “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO, define al artículo transitorio como aquel que establecer las bases de aplicabilidad del nuevo ordenamiento legal respecto de situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir, para así definir los casos en que deberá estarse a lo previsto en el anterior ordenamiento legal, o bien, al nuevo cuerpo normativo, **todo ello con el propósito de evitar su aplicación retroactiva en perjuicio de los gobernados.**”⁶²

⁶⁰ Página web de la Cámara de Diputados, Glosario de Términos Parlamentarios, www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm

⁶¹ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Instituto de Investigaciones Legislativas, primera edición, México, 1998, pp. 90 y 92

⁶² Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, Septiembre de 2005, Tesis: I.15o.T.9 L Página 1581, Materia: Laboral, Tesis Aislada.

De lo anterior se colige que los artículos transitorios contienen disposiciones que no fueron tratadas en el cuerpo de la Ley, Reglamento o norma, como lo es el régimen obligatorio para la vigencia jurídica de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones, totales o parciales, y regular el régimen legal de su aplicación.

Para mayor comprensión del punto que nos ocupa, es necesario citar el criterio jurisprudencial de la tesis al rubro TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO, en virtud de que en ella se conceptualiza lo que es un artículo transitorio, por lo que para mayor ilustración se transcribe la misma:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO.

Uno de los objetivos de los artículos transitorios de una ley es establecer las bases de aplicabilidad del nuevo ordenamiento legal respecto de situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir, para así definir los casos en que deberá estarse a lo previsto en el anterior ordenamiento legal, o bien, al nuevo cuerpo normativo, todo ello con el propósito de evitar su aplicación retroactiva en perjuicio de los gobernados, en observancia de la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal. Ahora bien, el legislador al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de evitar incertidumbre en la aplicación del artículo quinto transitorio, precisó el tratamiento que tendrían las situaciones creadas durante la vigencia del estatuto abrogado, señalando que los trabajadores titulares de una plaza de base que desempeñaran cargos de confianza, con licencia o sin ella, tendrían derecho a regresar a dicha plaza, ya que textualmente dispuso "Quinto. Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base, pase o haya pasado con licencia o sin ella, a un cargo de confianza, caso a que se refieren los artículos 5o. y 65, al causar baja en la plaza de confianza, tendrá derecho a regresar a su plaza de base original. También tendrá derecho a que, para efectos de antigüedad en su base, se le compute todo el tiempo que haya desempeñado el puesto de confianza.". Sin embargo, **dicho precepto no es aplicable a los casos en que el trabajador no tenía esa calidad en la fecha en que inició su vigencia el mencionado ordenamiento, ya que de la interpretación del dispositivo transcrito se advierte que la prerrogativa que prevé, en lo referente al derecho del empleado, con licencia o sin ella, de regresar a su plaza de base original, es**

exclusiva de los trabajadores que al veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres (fecha en que entró en vigor la ley) fueran titulares de una plaza de base y que hubieran pasado o pasaran, con o sin licencia a ocupar un cargo de confianza, pues ello se infiere de la expresión contenida en el mencionado transitorio, al señalar "Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base ...", dada la conjugación utilizada del verbo "ser", que implica necesariamente tener ya esa calidad en el momento de la expedición de la norma."⁶³

Así tenemos que el Tribunal Colegiado define a los artículos transitorios como aquellos en los que se establecen las bases de aplicabilidad del nuevo ordenamiento legal respecto de situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir, para así definir los casos en que deberá estarse a lo previsto en el anterior ordenamiento legal, o bien, al nuevo cuerpo normativo, todo ello con el propósito de evitar su aplicación retroactiva en perjuicio de los gobernados.

De lo anterior se desprende que los artículos transitorios son aquellos en los que se encuentran contenidas disposiciones que no fueron tratadas en el cuerpo de la ley, reglamento o norma, mismas que no han sido materia a legislar, que únicamente sirven para aclarar situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir.

Una vez analizado el concepto referido, entramos al punto que nos ocupa, que es la vigencia de los artículos transitorios, así tenemos que estos son creados para aclarar circunstancias existentes al momento de la entrada en vigor del ordenamiento, es decir, que estas se encontraban previstas en el anterior ordenamiento; asimismo que entre otras cuestiones establecen la entrada en vigor del nuevo ordenamiento, en consecuencia tenemos que la aplicación de estos obedece a una temporalidad, mismas que se traduce en

⁶³ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, p. 1581, Tesis aislada, Laboral, Número de tesis: I.15o.T.9 L.

una condición de vigencia de aplicación del artículo transitorio de que se trate.

En el caso que nos ocupa, los artículos transitorios adquieren relevancia y a tal efecto que en la actualidad se siguen aplicando, así para su estudio en principio serán citados expresamente, a fin su de análisis:

"TRANSITORIOS

ARTICULO 1o.- Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTICULO 2o.- Se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley, con excepción de aquellas dictadas en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado.

ARTICULO 3o.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que sustituye al Tribunal de Arbitraje, seguirá conociendo de los asuntos pendientes hasta su terminación, conforme a esta ley y funcionará de acuerdo con el Reglamento Interior que expida.

ARTICULO 4o.- El Poder Judicial Federal y el Sindicato de sus Trabajadores, dentro de un término de treinta días, contados a partir de la publicación de esta ley, procederán a la integración de la Comisión Substanciadora creada por el título noveno, la que expedirá su Reglamento Interior.

ARTICULO 5o.- Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base, pase o haya pasado con licencia o sin ella, a un cargo de confianza, caso a que se refieren los artículos 5º y 65, al causar baja en la plaza de confianza, tendrá derecho a regresar a su plaza de base original. También tendrá derecho a que, para efectos de antigüedad en su base, se le compute todo el tiempo que haya desempeñado el puesto de confianza.

ARTICULO 6o.- Los Directores y Subdirectores de Clínicas; Jefes de División Quirúrgica y de División Médica, Jefes de Servicios de Especialidad Médica y Quirúrgica y Jefes de Laboratorio Médico que actualmente estén desempeñando estos cargos, para ser ratificados en ellos deberán sujetarse al procedimiento que establece el párrafo final del artículo 50.

ARTICULO 7o.- El registro de los Sindicatos ante el Tribunal de Arbitraje, hecho durante la vigencia del Estatuto Jurídico, prorrogará plenamente sus efectos en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

En ese orden de ideas, es de precisar que los artículos transitorios se encuentran sujetos a circunstancias de temporalidad, es decir, que se limita su

aplicación a un tiempo definido y tomando en consideración ciertos requisitos para su aplicación, en consecuencia para que éstos sean aplicables debe analizarse el caso en particular de que se trate, esto con la finalidad de saber si existe una correcta aplicación del artículo transitorio de que se trate.

4.2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Antes de entrar al análisis de tema que nos ocupa, es de señalar que se encuentra vigente una tesis que permite entender la esencia de este punto y que nos sirvió de base para la realización de este trabajo de investigación, misma que a continuación se transcribe:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO. Uno de los objetivos de los artículos transitorios de una ley es establecer las bases de aplicabilidad del nuevo ordenamiento legal respecto de situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir, para así definir los casos en que deberá estarse a lo previsto en el anterior ordenamiento legal, o bien, al nuevo cuerpo normativo, todo ello con el propósito de evitar su aplicación retroactiva en perjuicio de los gobernados, en observancia de la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal. Ahora bien, el legislador al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de evitar incertidumbre en la aplicación del artículo quinto transitorio, precisó el tratamiento que tendrían las situaciones creadas durante la vigencia del estatuto abrogado, señalando que los trabajadores titulares de una plaza de base que desempeñaran cargos de confianza, con licencia o sin ella, tendrían derecho a regresar a dicha plaza, ya que textualmente dispuso “Quinto. Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base, pase o haya pasado con licencia o sin ella, a un cargo de confianza, caso a que se refieren los artículos 5o. y 65, al causar baja en la plaza de confianza, tendrá derecho a regresar a su plaza de base original. También tendrá derecho a que, para efectos de antigüedad en su base, se le compute todo el tiempo que haya desempeñado el puesto de confianza.” Sin embargo, dicho precepto no es aplicable a los casos en que el trabajador no tenía esa calidad en la fecha en que inició su vigencia el mencionado ordenamiento, ya que de la interpretación del dispositivo transcrito se advierte que la prerrogativa que prevé, en lo referente al derecho del empleado, con licencia o sin ella, de regresar a su plaza de base original, es exclusiva de los

trabajadores que al veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres (fecha en que entró en vigor la ley) fueran titulares de una plaza de base y que hubieran pasado o pasaran, con o sin licencia a ocupar un cargo de confianza, pues ello se infiere de la expresión contenida en el mencionado transitorio, al señalar "Todo aquel personal que siendo titular de una plaza de base ...", dada la conjugación utilizada del verbo "ser", que implica necesariamente tener ya esa calidad en el momento de la expedición de la norma."⁶⁴

De lo anterior se evidencia que en la actualidad el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado se sigue aplicando y en algunos casos de forma indebida, en los juicios que son interpuestos por trabajadores que en algún momento tenían una plaza de base y fueron promovidos a una de confianza, y que causaron baja en la Dependencia de que se trate por pérdida de la confianza; sin embargo no acreditan haber ostentado su plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley Burocrática.

Es por ello que ante la incidencia de juicios interpuestos por los trabajadores en contra de las Dependencias, el Poder Judicial emitió el criterio de la tesis en cita, para dar claridad en la aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley que nos ocupa.

4.3. EFICACIA DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Es un numeral importante, en virtud de que su esencia radica en la defensa de los derechos laborales y el respeto a la antigüedad de los trabajadores al servicio del estado.

La antigüedad es el nombre que se da al reconocimiento del hecho

⁶⁴ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, Septiembre de 2005, Tesis: I.15o.T.9 L Página 1581, Materia: Laboral, Tesis Aislada.

consistente en la prestación de servicios personales y subordinados de un trabajador a un patrón, mientras dure la relación contractual.

Existen dos tipos de antigüedad: la genérica que se obtiene de manera acumulativa, día con día, en tanto que el vínculo contractual no se extinga; y la de categoría, que no se circunscribe al tiempo en que se ha ocupado una profesión u oficio y sirve de base para obtener ascensos en el trabajo.

Los trabajadores de planta, los que suplan las vacantes transitorias o temporales y los que desempeñen labores extraordinarias o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa, tienen derecho a que en cada centro de trabajo se determine su antigüedad.

En caso de negativa del patrón o de inconformidad con el cómputo, el trabajador podrá ejercitar las acciones correspondientes para que se resuelva jurisdiccionalmente su antigüedad.

El tiempo de prestación de servicios es fundamental para que todo trabajador le sean otorgadas diversas prestaciones a que tienen derecho y que derivan de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Diversas son las disposiciones y previsiones legales y contractuales que avalan el reconocimiento y protección de la antigüedad en el trabajo.

Existe obligación patronal de expedir constancias por escrito del número de días laborados o de los servicios en general; cuando la solicite el trabajador.

La antigüedad en el trabajo es protegida en forma muy especial por la

mayoría de legislaciones, por lo que el Artículo 161 de la Ley Federal del Trabajo establece que cuando la relación laboral tenga una duración mayor de veinte años, el patrón solo podrá rescindirla por alguna de las causas expresadas en el artículo 47, que sea particularmente grave, o que haga imposible su continuación; el empleador, si así lo decide, puede imponer alguna corrección disciplinaria, siempre y cuando no se lesionen los derechos que se deriven de la antigüedad.

Será necesario que el trabajador reincida en la falta que motivó la sanción o que cometa otra igualmente grave, para que quede sin efecto esta tutelar disposición.

La prima de antigüedad es una importante prestación que consiste en el otorgamiento de doce días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; su monto debe ser cubierto de acuerdo con lo previsto por la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 162; disposiciones colaterales y complementarias, los contratos colectivos de trabajo y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia al respecto.

La antigüedad es un signo característico de aquel trabajador que con su esfuerzo, disciplina y creatividad, debe ser reconocido por el patrón, quien fija las condiciones en que debe desarrollarse la relación laboral.

En realidad, la antigüedad se deriva del tiempo durante el cual el trabajador está vigente en un trabajo, gracias a determinado esfuerzo, por lo cual se hace acreedor al reconocimiento tanto por parte del patrón, como por parte de la ley, que como ya lo vimos concede privilegios laborales a la clase trabajadora.

La estabilidad en el empleo genera la antigüedad, en virtud de que

únicamente el trabajador estable podrá conservar el empleo por un tiempo considerable, debido a que ha logrado un entendimiento importante con el patrón y su especial forma de concebir dicha relación de trabajo.

La antigüedad no debe ser entendida como una prestación, sino más bien debe ser concebida como una característica generada por el trabajador que entiende que su única y exclusiva obligación es trabajar

Las bases para proponer el establecimiento de la prima de antigüedad en el Derecho Burocrático Mexicano son la Igualdad y la Seguridad Jurídica y a ellas nos referiremos a continuación.

La idea de igualdad ha sido una exigencia ética fundamental que ha preocupado a la ciencia política, a la filosofía moral, a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía del derecho.

“El reclamo de igualdad jurídica fue una tesis moralmente incontrovertible en la edad media, la revolución francesa buscó su consagración definitiva en la declaración francesa de los derechos del ciudadano al establecer que los hombres nacen libres e iguales en derechos.”⁶⁵

El requerimiento de igualdad, significa, por un lado, que los iguales deben ser tratados igual, y por otro, los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes; si un padre favorece a un hijo por encima del otro, sin fundamentos relevantes para tal discriminación, el trato es desigual y por tanto injusto; si un hombre, por el contrario, en cuestiones de hospitalidad, favorece a sus amigos por encima de los desconocidos, su conducta es injusta, toda vez que no está realizando una función en que se requiera que sea imparcial.

⁶⁵ Cfr. KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, Traducción de Roberto Vernengo, primera edición, U.N.A.M. México 1979, P. 480.

“La igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres, no significa que éstos tengan los mismos derechos y facultades, el Principio de la igualdad jurídica significa que en las relaciones jurídicas no deben hacerse diferencias de trato sobre las bases de ciertas consideraciones bien determinadas, establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el Derecho no pueden tomar en consideración en el trato de individuos diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación sólo pueden tomar en consideración las diferencias aceptadas o recibidas por las normas de dicho orden.”⁶⁶

Evidentemente, la igualdad jurídica es una de tantas piezas retóricas que forman parte de la literatura jurídica, empero, están muy lejos de una realidad, pues para tal efecto basta asomarse a un juicio de cualquier tipo o rama jurídica, para darnos cuenta que la igualdad no existe y por lo tanto el trato justo y equitativo será una aspiración casi utópica, por ello sostenemos que la igualdad jurídica es una quimera porque lo que existe, efectivamente, es desigualdad personal y jurídica.

4.4. INSEGURIDAD JURÍDICA DE LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos, o que, si estos llegaran a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación, dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por

⁶⁶ Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, trigésima octava edición, Porrúa, México 1993, P. 75.

procedimientos jurídicos, establecidos previamente.

Desde el punto de vista subjetivo, equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados; pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto, la organización judicial, la policía y las leyes apropiadas.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los principales fines del derecho, y viene a ser la característica esencial de lo jurídico, donde la existencia de una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción estatal, existe un deber jurídico independientemente del cual sea su contenido, por ello se afirma la relación que existe entre seguridad jurídica y justicia.

Para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en la sociedad y que ese orden se cumpla, es decir, que sea eficaz.

Puede existir una ordenación de conductas, impuesta por los órganos establecidos, que se cumpla, y contener disposiciones contrarias a la justicia, como la de que los gobernantes pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos vía la expropiación.

Rafael Preciado Hernández señala que⁶⁷ lo que le interesa a la sociedad es asegurar el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social,

⁶⁷ Cfr. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, Lecciones de filosofía del Derecho, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 96 a 98.

las cuales implican la realización del criterio de dar a cada quien lo suyo. Para que haya seguridad jurídica es necesario que el orden social sea eficaz, y que además sea justo.

En opinión del Maestro Gustavo Malo Camacho,⁶⁸ la seguridad jurídica se entiende en un doble sentido: Seguridad jurídica en sentido objetivo, significa la protección en sí a los bienes jurídicos. La seguridad jurídica en sentido subjetivo significa la tranquilidad y certeza de la comunidad acerca de su posibilidad para disfrutar y disponer de esos bienes jurídicos.

Las garantías de la seguridad jurídica son: 1) derecho de petición (artículo 8); 2) a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8); 3) irretroactividad de la ley (artículo 14); 4) privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14); 5) principio de legalidad (artículo 14); 6) prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14); 7) principio de autoridad competente (artículo 16); 8) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16); 9) detención solo con orden judicial (artículo 16); 10) abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil (artículo 17); 11) prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17); 12) expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17); 13) prisión preventiva solo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18); 14) garantías del auto de formal prisión (artículo 19); 16) garantías del acusado en todo proceso criminal (artículo 20); 16) solo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos (artículo 21); 17) prohibición de penas infamantes y trascendentes (artículo 22); 18) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23), y 19) los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias

⁶⁸ Cfr. MALO CAMACHO, Gustavo, Derecho Penal Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp 118 y 119.

(artículo 23).

4.5. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DEL ESTADO.

En principio cabe señalar que la base de este trabajo de investigación, la encontramos en el Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 5, en el cual a la letra se dispone:

“Artículo 5...

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

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

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

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

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

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

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

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

La delimitación del objeto de la presente investigación, se refiere al análisis del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este contexto, el problema que genera su aplicación consiste en que causa graves perjuicios a las dependencias, así como a los trabajadores; en virtud de que la plaza de base que deja la persona que se le otorgó una de confianza, va a ser ocupada por otro trabajador, que dicha situación le genera inseguridad laboral, toda vez que la misma queda sujeta a lo que le suceda al trabajador de base promovido a la plaza de confianza; por lo tanto, los derechos laborales de la persona que cubre esa vacante no quedan a salvo.

El perjuicio que genera a las Dependencias la aplicación del citado artículo, consiste en que el trabajador que ocupó la vacante de la plaza de la persona promovida al puesto de confianza, generalmente, al ser desplazado, interpone demanda laboral en contra de la dependencia de que se trate, y ello implica un juicio más que puede culminar en una resolución desfavorable, en detrimento del erario federal.

Aunado a que la ley burocrática en ninguno de sus artículos establece que un trabajador de confianza que haya ostentado una plaza de base, al causar baja en el primero puede regresar a su plaza de base, sino que únicamente pueden regresar a su plaza de base aquellos que hayan gozado de

una licencia, como lo establecen los artículos 43, fracción VII,I incisos a), b), c) y d), y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a continuación se citan:

“Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º. de esta Ley:

VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.

b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

c).- Para desempeñar cargos de elección popular.

d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y

Artículo 65.- Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas aun trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de esta Ley.”

Así entonces, tenemos que el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no es aplicable en la actualidad, en virtud de que la ley es muy clara y específica, y delimita los casos en que un trabajador de base puede regresar a ocupar la plaza de base, es decir, únicamente cuando la haya dejado de ocupar por haber sido acreedor a una licencia en los términos del artículos 43 y 65 de la Ley burocrática, no así por haber causado baja en un puesto de confianza en la misma dependencia.

Cabe destacar que el artículo quinto transitorios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado únicamente toma aplicación al momento en que la ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, es decir, este fue creado para subsanar situaciones ocurridas al momento de la entrada en vigor de la Ley en cita, siendo el caso específico el 23 de diciembre de 1963, así

tenemos que el artículo referido no es aplicable a los trabajadores que hayan ostentado una plaza de base posterior a la fecha en que entro en vigor de la Ley burocrática.

Es de hacer notar que existe una tesis al respecto del tema que la suscrita sustenta para el presente trabajo, siendo la de rubro **"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO**, Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Septiembre de 2005 Tesis: 1.150.T.9 L Página: 1581 Materia: Laboral Tesis aislada.

Por lo anterior, el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no debe ser aplicada en la actualidad, por causar perjuicio a los particulares y dependencias, aunado a que éste tiene un requisito de procedencia, mismo que no es claro en la Ley en cita, siendo la temporalidad, es decir, el trabajador debe acreditar haber ostentado la plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley referida; en consecuencia se propone que se realice una reforma este artículo transitorio en la que se aclare la aplicabilidad del artículo materia del trabajo que hoy se propone, o en su caso se derogue y con ello deje de existir una laguna en la ley y por ende sea clara la disposición que nos ocupa.

La propuesta indicada es con la finalidad de salvaguardar el derecho a la estabilidad en el empleo, entendida como un principio que otorga el carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente a la del patrono derivado del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador, así como de

circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación.

En ese sentido, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el principio de la estabilidad en el empleo se establece en el artículo 6, al señalar que los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo 5 y “por ello serán inamovibles”, y los de nuevo ingreso serán inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, siendo este uno de los derechos más trascendentes a favor de los trabajadores.

De igual forma, la Ley Federal del Trabajo, la cual es de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, prevé la estabilidad en el empleo en su artículo 35 al establecer que las relaciones de trabajo “pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado”, con la salvedad (párrafo final) de que “a falta de estipulación expresa la relación será por tiempo indeterminado”.

La permanencia en el trabajo se confirma en los artículos 36 a 38 de la Ley Federal del Trabajo que limitativamente indican las hipótesis en que pueden celebrarse relaciones por obra o tiempo determinado. En el artículo 39 se establece claramente que “si vencido el término que se hubiese señalado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por el tiempo que perdure dicha circunstancia”. En consecuencia, como garantía de la permanencia en el empleo, las relaciones laborales tienen duración indefinida en tanto subsista la materia del trabajo.

Durante los años que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917, frente a los casos cada vez más frecuentes de los despidos injustificados, el principio de la estabilidad en el trabajo se vio afectado por la ostensible contradicción entre las fracciones XXI y XXII del artículo 123 del apartado “A” que de origen atribuyó carácter potestativo al arbitraje. Es decir, la fracción XXII,

garantiza en principio la estabilidad en el trabajo, al permitir que el trabajador elija entre su indemnización o su reinstalación en el empleo, ante los supuestos de despido sin justificación o por haber ingresado a determinada asociación o sindicato, o por participar en una huelga lícita. Sin embargo, la fracción XXI reconoce que es potestativo para el patrón, someter sus diferencias al arbitraje o negarse a aceptar el laudo pronunciado por las juntas, substituyéndose la obligación de cumplir con el contrato de trabajo, mediante el pago al obrero de tres meses de indemnización, independientemente de la responsabilidad que resulte del conflicto.

En alguna ocasión se ha afirmado también que la vinculación indisoluble entre trabajadores y patronos dentro del marco de un sistema democrático, no es sólo incompatible, sino utópica e innecesaria. Que es prácticamente imposible obligar al patrón a proporcionar trabajo a los obreros, salvo que se trate de un régimen totalitario y abiertamente violatorio de las libertades de industria y trabajo.

La estabilidad en el trabajo no tiene carácter absoluto, debe entenderse como el derecho del trabajador a la permanencia en su trabajo mientras cumpla con sus obligaciones laborales y no motive su separación justificada. Por otra parte, la estabilidad representa también la fuente y la garantía de otros derechos como la antigüedad, la preferencia, la jubilación, entre otros, en consecuencia de una situación objetiva que rebasa la voluntad unilateral de quien contrata y utiliza el trabajo.

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

Los trabajadores de confianza son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio

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

Si observamos el criterio jurídico de trabajadores de confianza, es aquel que corresponde a las actividades que desempeña y son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrón, dentro de la empresa o establecimiento.

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

Dispone la ley laboral vigente que las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

En ese sentido, tenemos que el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no debe ser aplicado en la actualidad, salvo que el trabajador que lo invoque a su favor acredite haber ostentado la plaza de base que solicita, antes de la entrada en vigor de la Ley en cita, siendo antes del 23 de diciembre de 1963.

Lo anterior, en razón de que causa inseguridad laboral al trabajador que se le otorga esa plaza de base, en lugar del que fue promovido al puesto de confianza, como fue explicado con antelación, así como a la propia dependencia, en virtud de que en su gran mayoría el trabajador que fue promovido a la plaza de confianza causa baja por pérdida de la confianza, y este demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación en el puesto de base que ostentó antes de ser promovido, así como diversas prestaciones económicas, invocando en su beneficio el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, e indebidamente la autoridad colegiada indicada emite resolución favorablemente al trabajador indicado, así dicho Tribunal en su mayoría omite tomar en consideración que el promovente no acredita haber ostentado la plaza que reclama con antelación a la entrada en vigor de la Ley en cita.

De igual forma, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje omite analizar el hecho de un trabajador que cause baja por pérdida de la confianza, resulta ser una persona nociva para el objetivo de la dependencia de que se trate, ya que su calidad moral como trabajador queda en entredicho, aunado a que al regresar a laborar éste continuaría realizando las acciones que dieron origen a esa pérdida de la confianza, y con su actuar es un mal ejemplo para los demás trabajadores.

Por todo lo anterior, es que se sostiene que a efecto de que la aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no siga causando perjuicios por ser aplicado indebidamente, se proponen dos posturas, una es que sea reformado y se modifique en el sentido de que se especifique que el trabajador debe acreditar haber ostentado la plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley en cita; la segunda es que se derogue el artículo que nos ocupa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho Burocrático en nuestra concepción se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos, estableciendo derechos y obligaciones entre éstos.

SEGUNDA.- Los artículos transitorios son aquellos en los que se encuentran contenidas disposiciones que no reguladas en el cuerpo de la Ley, Reglamento o norma, como lo es el régimen obligatorio para la vigencia jurídica de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones, totales o parciales, y regular el régimen legal de su aplicación. En el caso específico que nos ocupa, el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado únicamente aclara situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, o que surgen en el momento en que empieza a regir la Ley.

TERCERA.- El artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que el personal de base que haya pasado con licencia o sin ella a un cargo de confianza, al causar baja en esta última, tendrá derecho a regresar a la plaza de base.

CUARTA.- El problema que genera la aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consiste en que en la actualidad se sigue aplicando por parte del Tribunal Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que existe una laguna; ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado omite especificar que el trabajador debe acreditar haber ostentado la plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

QUINTA.- La aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado causa perjuicios a los trabajadores y a las Dependencias; en virtud de que la plaza de base que deja la persona que se le otorgó una de confianza, va a ser ocupada por otro trabajador, que dicha situación le genera inseguridad laboral, toda vez que la misma queda sujeta a lo que le suceda al trabajador de base promovido a la plaza de confianza; por lo tanto, los derechos laborales de la persona que cubre esa vacante no quedan a salvo.

El perjuicio que genera a las Dependencias la aplicación del citado artículo, consiste en que el trabajador que ocupó la vacante de la plaza de la persona promovida al puesto de confianza, generalmente, al ser desplazado, interpone demanda laboral en contra de la dependencia de que se trate, y ello implica un juicio más que puede culminar en una resolución desfavorable.

SEXTA.- Otro perjuicio que causa la aplicación del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es que en el supuesto de que el trabajador promovido a la plaza de confianza haya causado baja en ésta por pérdida de la confianza, al solicitar regresar a la plaza de base, éste seguiría laborando a pesar de haber incurrido en alguna causal que originó su baja y, probablemente, seguiría realizando las mismas acciones y vicios que motivaron la misma, en perjuicio de la Dependencia de que se trate; aunado que ello conllevaría a que los demás trabajadores imitaran ese tipo de conductas indebidas.

SÉPTIMA.- Se propone que se derogue el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como una solución al problema que se plantea, toda vez que ésta Ley ya prevé en sus artículos 43, fracción V y 63, que los trabajadores de base pueden solicitar licencias sin goce de sueldo para poder ser promovidos en otros puestos; por lo tanto, el artículo

transitorio no es aplicable en la actualidad, en virtud de que el cuerpo de la Ley en cita ya establece los requisitos necesarios para llevar a cabo el trámite que nos ocupa.

OCTAVA.- Otra propuesta que se expone como solución al tema en cuestión, es que se emita una modificación al precepto legal que nos ocupa, en la que se indique que el trabajador de base que sea promovido a una plaza de confianza, debe acreditar haber ostentado la plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que, como fue explicado con antelación, una de las características de los artículos transitorios, es que prevén la solución de situaciones que acontecen al momento de la entrada en vigor de la Ley de que se trate, lo cual no ocurre en el caso específico que nos ocupa.

NOVENA.- Ambas propuestas se justifican en razón de que en la actualidad existen múltiples juicios interpuestos por personal de confianza, que después de la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ostentaron plazas de base y que omitieron solicitar una licencia sin goce de sueldo en términos del artículo 43 fracción V de la Ley Burocrática, y al causar baja en la plaza de confianza a la cual son promovidos, por pérdida de la confianza generalmente, interponen demanda laboral en contra de las dependencias, invocando el artículo quinto transitorio de la Ley citada.

En ese sentido, como existe una laguna jurídica en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no existe un criterio por parte de la autoridad laboral al respecto, indebidamente aplican a favor del ex trabajador promovente el precepto legal que nos ocupa, lo cual resulta en detrimento del trabajador que ocupó la plaza de base de forma temporal, ya que sufre de un despido, quien, en la mayoría de los casos, demanda a la dependencia la plaza

que ostentó y prestaciones económicas, y se genera otro juicio en perjuicio de la Dependencia de que se trate.

DÉCIMA.- Resulta procedente la inaplicabilidad del artículo quinto transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que éste fue emitido en el momento en que fue creada la Ley citada, para salvaguardar los derechos de los trabajadores de base que al momento de la entrada en vigor de ésta Ley hubieran sido promovidos a una de confianza; en consecuencia, existe una condicionante de temporalidad, misma que versa en el sentido que el trabajador debe haber ostentado la plaza de base antes de la entrada en vigor de la Ley referida, de lo contrario no le es aplicable el artículo en cuestión.

DÉCIMA PRIMERA.- A los trabajadores que hayan ostentado la plaza de base con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, les es aplicable el artículo 43, fracción VIII de la citada Ley; es decir, cuando sean promovidos a un cargo de confianza deben solicitar su licencia sin goce de sueldo, para dejar a salvo sus derechos respecto de su plaza de base.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 2002.
2. BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, Porrúa, México, 2003.
3. CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1998.
4. CAVAZOS FORES, Baltasar, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, Trillas, México, 2000.
5. CAVAZOS FORES, Baltasar, 40 Lecciones de Derecho Laboral, novena edición, Trillas, México, 1998.
6. DÁVALOS, José, Derecho Individual del Trabajo, décima tercera edición, Porrúa, México, 2003.
7. DÁVALOS, José, Un Nuevo Artículo 123 sin apartados, Porrúa, México, 1998.
8. DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo, tomo I, décima octava edición, Porrúa, México, 2008.
9. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, décimo quinta edición, Porrúa, México, 1998.
10. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II, décimo segunda edición, Porrúa, México, 2002.
11. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, trigésima octava edición, Porrúa, México 1993.
12. GUERERRO Eugenio, Manual de Derecho de Trabajo, décima cuarta edición, Porrúa, México, 2003.
13. KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Traducción de Roberto Vernengo, U.N.A.M, México, 1979.
14. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica), Porrúa, México, 2005.

15. MALO CAMACHO, Gustavo, Derecho Penal Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1998.
16. MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.
17. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, quinta edición, Porrúa, México, 2011.
18. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, quinta edición, editorial Porrúa, México, 2008.
19. REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México 1999.
20. REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, El Derecho Burocrático en México, tomos I y II, Secretaría de Gobernación y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 2006.
21. VILLAREAL REYES ALMA RUBY, Derecho Colectivo Burocrático, Porrúa, México, 2011.

LEGISLACIÓN.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 166a edición, Porrúa, México, 2012.
2. AGENDA LABORAL 2011, décimo octava edición, Ediciones Fiscales ISEF S.A., México, 2011.
3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Sista, México 2004.

DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS

1. CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, segunda edición, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988.
2. DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, décima tercera edición, Porrúa, México, 2002.
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, tomos I, II, III y IV, edición histórica, México, 2009.

4. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo III, segunda edición, Porrúa, México, 2004.
5. ORIZABA MONRROY, Salvador, Diccionario Jurídico, el ABC del Derecho, Editorial SISTA, México 2004.
6. REAL ACADEMÍA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, Tomos I y II. vigésima segunda edición, Espasa-Calpe, Madrid, 2002.

JURISPRUDENCIA.

1. ANTIGÜEDAD LABORAL. PARA CALCULARLA DEBEN INCLUIRSE LAS FALTAS INJUSTIFICADAS Y EXCLUIRSE LOS DÍAS DE LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, p. 1350, aislada, Laboral, Número de tesis: XVII.1o.P.A.77 L.
2. CUERPO DE POLICÍA DEL ESTADO DE GUERRERO. EL HECHO DE QUE SUS MIEMBROS HAYAN ADQUIRIDO ESA CALIDAD PORQUE LES FUE EXPEDIDO UN NOMBRAMIENTO DE POLICÍA Y OSTENTARON ESE CARGO DURANTE TODO EL TIEMPO QUE DURÓ LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS, NO SIGNIFICA QUE POR ESA SOLA CIRCUNSTANCIA HAYAN REALIZADO LAS FUNCIONES INHERENTES A ÉL, PUES DEBE DEMOSTRARSE QUE REALMENTE SE DESEMPEÑARON CON ESE CARÁCTER. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 3172, aislada, Laboral, Número de tesis: XXI.1o.P.A.130 A.
3. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52.
4. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Junio de 2010, p. 263, jurisprudencia, Constitucional, Laboral, Número de tesis: 2a./J. 77/2010.

5. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE LA MATERIA, ES INAPLICABLE A QUIENES CARECÍAN DE LA CALIDAD DE EMPLEADOS DE BASE EN LA FECHA DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESE ORDENAMIENTO. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Septiembre de 2005 Tesis: I.15o.T.9 L Página: 1581 Materia: Laboral Tesis aislada.
6. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO). Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, p. 377.
7. 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. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, Página: 123, Jurisprudencia, Materia Laboral, Número de tesis 2ª/J.160/2004.
8. 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. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Noviembre de 2004, p. 123, jurisprudencia, Laboral, Número de tesis: 2a./J. 160/2004.
9. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, p. 338, jurisprudencia, Laboral, Número de tesis: 2a./J. 134/2006.

10. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE EXCLUYE A LOS DE CONFIANZA DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS DE BASE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Junio de 2009, p. 322, aislada, Constitucional, Laboral, Número de tesis: 2a. LXV/2009.
11. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, p. 217, aislada, Constitucional, Laboral, Número de tesis: 1a. VI/2003.
12. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO EXISTA CONFLICTO SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN LABORAL (CONFIANZA O DE BASE), EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR SI SE SATISFACEN LOS REQUISITOS DE LA ACCIÓN, AUN CUANDO EL PATRÓN NO HAYA OPUESTO EXCEPCIONES Y VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LA NORMA COMPLEMENTARIA QUE PREVEA LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN, INCLUSO EN AQUELLAS DE CARÁCTER DIVERSO A LA LABORAL. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Febrero de 2007, p. 1909, aislada, Laboral, Número de tesis: I.3o.T.152 L.
13. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PUEDEN RENUNCIAR A UNA LICENCIA CONCEDIDA, SI ÉSTA AÚN NO ADQUIERE VIGENCIA. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, p. 948, aislada, Laboral, Número de tesis: I.6o.T.122 L.
14. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRÓRROGA DE LAS LICENCIAS SOLICITADAS A SU PUESTO DE BASE. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, p. 1884, aislada, Laboral, Número de tesis: I.6o.T.137 L.

MEDIOS ELECTRONICOS.

1. Página web de la Cámara de Diputados, Glosario de Términos Parlamentarios, www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm

va Bo.

