

2-135

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



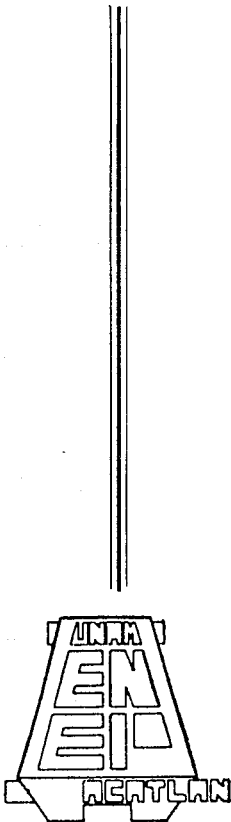
"LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA
ESTABILIDAD EN EL EMPLEO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JUAN JIMENEZ PEREZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pag.
	1

C A P I T U L O I LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

A.- Definición de Trabajador	5
1) Conceptos legislativos.	8
ii) Terminología.	12
B.- El Trabajador de Confianza en la Ley Federal del Trabajo.	17
1) Antecedentes.	19
ii) Ley Federal del Trabajo de 1931.	21
iii) Ley de 1970.	25
C.- El Trabajador de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	43
1) El Estatuto Cardenista de 1938.	47
ii) Estatuto de 1941.	49
iii) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	52
D.- Los Trabajadores de Confianza en la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bís del apartado B del Artículo 123 Constitucional	65

1) Diversos Reglamentos de los Empleados Bancarios.	69
ii) Inconstitucionalidad del Reglamento Bancario.	72
iii) El Trabajador Bancario de Confianza.	77

C A P I T U L O I I
EL TRABAJO REMUNERADO

A.- El Contrato de Trabajo.	83
1) Naturaleza del Contrato de Trabajo.	83
ii) Definición.	86
iii) Elementos.	88
iv) Contenido.	90
v) Duración.	91
vi) Suspensión.	93
vii) Rescisión.	96
viii) Terminación.	97
 B.- La Relación de Trabajo.	 101
1) Consideraciones Doctrinales.	101
ii) La Relación en la Ley Laboral.	106
 C.- El Nombramiento.	 110
1) Naturaleza Jurídica.	110
ii) Concepto.	115

C A P I T U L O I I I

NORMAS GENERALES

A.- Las Condiciones Generales de Trabajo.	130
B.- Su Aplicación a los Trabajadores de Confianza.	135

C A P I T U L O I V

CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

A.- La Estabilidad.	143
1) Generalidades.	143
ii) La estabilidad o inamovilidad del trabajador público.	146
B.- La Previsión y Seguridad Sociales.	151
1) La seguridad Social de los Trabajadores Públicos	154
C.- Medios de Defensa de sus Derechos.	162
1) Concepto Legal.	162
ii) Concepto Jurisprudencial.	164

C A P I T U L O V

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

A.- Pre-empleo.	171
B.- Empleo.	176
C.- Escalafón.	178
D.- Post-empleo.	181

C A P I T U L O V I
CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

A.- Conclusiones.	186
B.- Proposiciones.	190
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	196
LEGISLACION CONSULTADA.	199
OTRAS FUENTES DE CONSULTA.	199

INTRODUCCION

El derecho del trabajo surge como una imperiosa necesidad de proteger a los seres humanos cuando éstos ponen su energía física y mental en manos de otro. Su primera misión consiste en otorgar derechos y prerrogativas — tan sólo a una parte de la clase laborante: los asalariados. Esos privilegios poco a poco se han extendido a todos los individuos que realizan actividades tendientes a producir bienes y servicios en beneficio de otra persona. Actualmente esta nueva rama del derecho ha expandido su campo de acción a muchos sectores que forman una población.

Entre ellos, encontramos al sector público, que está formado por un — conjunto de individuos que coadyuvan al ser del Estado a cumplir sus fines, metas y propósitos en beneficio de la colectividad. Ese grupo de personas — físicas, así como la relación jurídica que nace cuando éstas prestan un — servicio personal al Estado y la calidad de este último cuando lo recibe, — han sido objeto de contradictorias opiniones por parte de la doctrina y de la legislación. En efecto, mucho se ha discutido si las personas físicas — que desarrollan una actividad en favor del Estado son o no trabajadores. — También se ha deliberado a cerca de las relaciones entre ambas, ya que por un lado se ha dicho que son de carácter administrativo y por otro que son laborales y en consecuencia se ha reflexionado en debatir la idea si el Estado es patrón.

Toda esa diversidad de opiniones quedaron resumidas en una sola, cuando fue promulgada la llamada Declaración de los Derechos Sociales que fue obra del Constituyente de 1917, concomitante se expiden estatutos jurídicos donde queda plenamente establecido que los prestadores de servicios al Estado, si son trabajadores, que la relación jurídica entre ellos, es netamente laboral y que el Estado, efectivamente es patrón. Asimismo quedó asentado que esos trabajadores serán objeto de protección por parte del derecho del trabajo y que deberán disfrutar de los derechos y prerrogativas que esos ordenamientos conceden.

Pero a pesar de esas consideraciones nos encontramos con que no todos los trabajadores públicos gozan de esos beneficios; que la ley que regula las condiciones generales de trabajo entre el Estado y sus servidores divide en tres grados o categorías a esa clase laborante de acuerdo a las funciones que realizan y que debido a esas mismas funciones, la propia ley -- emite su criterio para privarlos de los derechos que ésta concede a todos los trabajadores en general. Entre esos grados encontramos a los Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados Públicos, actualmente la ley ha reducido la denominación a Trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza, siendo estos últimos los que han quedado al margen de su protección, privándolos de sus derechos sin fundamento alguno, ya que nuestra Carta Magna no -- hace distinciones entre la clase trabajadora.

Esa engorrosa situación fue la que nos llevó a realizar el presente -- trabajo, el cual tiene como principales objetivos: primero, tratar de demostrar que las personas que ostentan la categoría de confianza, también son --

trabajadores; segundo, señalar que no existe fundamento legal para que sean excluidos de régimen de la ley que regula las relaciones laborales entre -- ellos y el Estado; y, tercero, que no hay motivo alguno para que sean vedados sus derechos, ya que son trabajadores como cualquiera que presta un servicio personal a otro.

Por tal motivo, nos hemos dado a la tarea de recopilar sus antecedentes constitucionales, doctrinales y legales a fin de encontrar una justificación que nos indique el motivo por el cual los trabajadores de confianza al servicio del Estado son excluidos del régimen de la ley, el porque los priva de gozar de los derechos que todo trabajador debe de disfrutar y a fin de cuentas no encontramos respuesta a nuestro cometido.

Ante tal situación, hemos de señalar las situaciones anómalas en que -- ha incurrido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como sus antecesoras, haciendo mención en particular, de los derechos de -- que son privados esos trabajadores, pero principalmente los trabajadores a nivel medio u operativo, manifestando que no hay razón para que los excluyan de los beneficios que esa ley otorga y sobre todo exponemos las bases para que esos citados trabajadores gocen de la estabilidad en el empleo y terminar, de una vez por todas con el compadrazgo y amiguismo que prevalece dentro de nuestra Administración Pública.

Además de que, se debe reflexionar sobre que si la ley excluye a los trabajadores de confianza de su ámbito de competencia, se deberá crear una nueva ley que los proteja de todas las arbitrariedades de que son objeto -- por parte del Estado-Patrón.

C A P I T U L O I
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

A.- Definición de Trabajador.

- 1) Conceptos Legislativos.
- ii) Terminología.

B.- El Trabajador de Confianza en la Ley Federal del Trabajo.

- 1) Antecedentes.
- ii) Ley Federal del Trabajo de 1931.
- iii) Ley de 1970.

C.- El Trabajador de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- 1) El Estatuto Cardenista de 1938.
- ii) Estatuto de 1941.
- iii) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

D.- Los Trabajadores de Confianza en la Ley Reglamentaria de la fracción VIII Bis del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

- 1) Diversos Reglamentos de los Empleados Bancarios.
- ii) Inconstitucionalidad del Reglamento Bancario.
- iii) El Trabajador Bancario de Confianza.

A) .- Definición de Trabajador.

Con el nacimiento de la humanidad aparece el trabajo, no separados e independientes, sino en relación inmediata y derivándose uno del otro. A través de la historia ha quedado demostrado que el hombre es el único ser viviente sobre la tierra con la capacidad para realizar actividades destinadas a producir bienes.

En este sentido el profesor Néstor de Buen nos dice: " La historia - del trabajo es, sin duda alguna, la historia del hombre. No podemos concebir que el hombre pueda haber vivido en algún momento sin trabajar." (1)

Pero estos dos conceptos, trabajo y trabajador, no existieron en la antigüedad, ya que apenas se gestaron en los últimos años del siglo pasado. En consecuencia y a través de diferentes épocas se les consideró de distinta manera. Veamos al respecto: En el antiguo testamento, el libro - Génesis C.2.15, establece: " Y Jehová Dios procedió a tomar al hombre y - establecerlo en el jardín de Eden para que lo cuidara y cultivara." Aquí encontramos que el primer hombre sobre la tierra, de acuerdo con la religión, ya realizaba actividades propias de un trabajador para conseguir sus propios medios de sobrevivencia.

En la Edad Antigua, desde el origen del hombre, según los estudiosos

(1) DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. 5a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A., México. 1984. p. 17.

de la historia, el ser humano ya era un verdadero trabajador, porque creaba sus propios utensilios para dedicarse a la pesca y a la caza, mientras que la mujer realizaba las actividades manuales y la agricultura. Asimismo cuando se establecía en un lugar determinado se dedicaba a la guerra y fabricaba sus propias armas. (2)

Al paso del tiempo el ser humano no podía continuar en ese estado de salvajismo, hubo de evolucionar, y al hacerlo surgen las grandes civilizaciones, y es en la Edad Media donde aparece una institución que caracterizaba ya al hombre-trabajador dependiente de otro, típica de la sociedad feudal y que se conoce con el nombre de la servidumbre de la gleba y que estuvo en vigor en Europa donde aparece una clase social trabajadora compuesta por los siervos.

Por último, hemos de avocarnos al estado del hombre-trabajador más repugnante que ha existido a través de la historia, la cual conocemos con el nombre de esclavitud. En forma arbitraria la hemos dejado al final de los antecedentes del hombre-trabajador, ya que ésta sirvió de antesala para considerar al ser humano como persona cuando se dedicaba a desarrollar actividades con el fin de producir bienes, siendo el precedente inmediato a la creación de una nueva rama del Derecho que regula esa mencionada actividad llamado Derecho del Trabajo.

(2) Cfr. KAHLER, Erich. Historia Universal del Hombre. Traducida del inglés por Márquez Javier. 5a. Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973, p. 36

La esclavitud es la condición de las personas que están bajo la propiedad de un dueño. Esta figura nació de la guerra en los pueblos primitivos, el enemigo no tenía ningún derecho y el vencedor podía apropiarse -- lo mismo de la persona que de los bienes del vencido. Tuvo gran difusión en Roma y Grecia, posteriormente se incrementó a partir de la penetración europea en Africa. (3)

Uno de los más grandes filósofos de aquella época, Aristóteles, justificaba su presencia y " consideraba deseable que todo el trabajo normal lo realizaran los esclavos para que los ciudadanos pudieran tener el ocio que les permitiera dedicarse a la política." (4) Aquí estamos en presencia del trabajo dependiente y de la explotación del hombre por el hombre, lo cual hubo de regular el Derecho del Trabajo, donde el ser humano deja de ser tratado como un ser irracional considerándolo como persona.

Lo descrito anteriormente son tan sólo, algunos ejemplos de como era considerado el hombre cuando realizaba una actividad tendiente a producir bienes, lo que se debe de considerar como los antecedentes del Derecho del Trabajo y en consecuencia el concepto de trabajador.

(3) Cfr. PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano . Traducido del francés por Fernández González José. 9a. Edición. Editorial --- Ediciones Selectas. México, 1982. p. 76.

(4) SABINE, George H. Historia de la Teoría Política, Traducida del --- Inglés por Herrero Vicente, 6a. Reimpresión, Editorial. Fondo de -- Cultura Económica. México, 1975. p. 76.

1) Conceptos legislativos.

Hacer mención del hombre trabajador, es hablar del Derecho del Trabajo, no podemos separarlos, ya que nacieron uno ligado al otro. En este sentido el maestro Mario de la Cueva dice: " El actual derecho del trabajo — surgió en el siglo XIX, merced de la intervención del Estado para poner — coto a la explotación de que eran víctimas las clases laborantes, en particular las mujeres y los niños, pero principalmente, debido a la pretensión imperiosa del proletariado para mejorar sus condiciones de vida." (5)

El Constituyente de Querétaro en 1917 fue el primero en otorgar rango constitucional a las relaciones obrero-patronales y nacer más armoniosa la actividad entre el prestador de servicios y el que la recibe. Si bien es — cierto que nuestra Carta Magna no definió al trabajador, ya que en su párrafo introductorio del artículo 123 señalaba: " El Congreso de la Unión y las Legislaturas locales de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo." Pero sí facultaba a la ley, a la jurisprudencia y a la doctrina que lo hicieran, por lo que hemos de referirnos a ello a continuación.

Debido a que la fracción X del artículo 73 y el artículo 123 constitu

(5) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 2a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1961. p. 9

cional en su párrafo inicial facultaban a las legislaturas de los Estados a expedir leyes sobre el trabajo y en su mayoría lo hicieron, pero sólo - unas cuantas definían al trabajador y son las siguientes:

La legislación de trabajo de Jalisco, llamada también Ley de Manuel - Aguirre Berlanga del 28 de diciembre de 1915, en su artículo 1° definía al trabajador: " Se entiende por obrero al trabajador minero, agrícola o industrial de otro género, cuya labor no tenga fines administrativos."

La del Estado de Yucatán, del 11 de diciembre de 1915 en su artículo tercero nos decía: " Bajo el nombre de obrero se entiende a los dependientes de comercio, operarios o aprendices que ejecuten trabajos manuales en los centros de actividad mencionados."

La ley de Cándido Aguilar del 14 de enero de 1918 que regía para el - Estado de Veracruz, no definía al trabajador, pero hacía mención en lo que llamaba relación del trabajo y en su artículo 5° lo hacía en los siguientes términos: " Contrato de trabajo es aquel en virtud del cual una persona llamada trabajador, presta a otra llamada patrón, un trabajo personal, en su servicio bajo su dirección y mediante el pago de una retribución pecuniaria."

Posteriormente, en el año de 1929, se reformó la fracción X del artículo 73 y el párrafo introductorio del artículo 123 constitucionales los - cuales facultan al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre el trabajo. Y después de algunos proyectos nace la Ley Federal del Trabajo que fue pro

mulgada el 18 de agosto de 1931 y que estuvo en vigor hasta el 30 de abril - de 1970. Esta ley define al trabajador en su artículo tercero en la siguien te forma:

Artículo 3° " Trabajador es toda persona que presta a otro un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de tra- bajo."

De la definición transcrita se desprenden los siguientes comentarios:

a) Al señalar que trabajador es toda persona, encontramos un error del le- gislador, ya que no indica que clase de persona, pues las personas, jurí- dicamente, pueden ser aparte de las físicas, morales o jurídicas y éstas - últimas no pueden ser trabajadores por su propia naturaleza. En consecuen- cia todo trabajador debe ser persona física; b) Que presta a otro un ser- vicio material o intelectual o ambos géneros, nos dice la segunda parte de la definición, aquí aparece la dependencia de una persona a otra, es decir que para que una persona sea considerada trabajador debe realizar una acti- vidad para otro; y surge un problema que debemos considerar. ¿ Los trabaja- dores independientes o autónomos también lo son?, La respuesta es negativa, ya que para que la ley opere en ellos deben cubrir los requisitos que ésta establece, los cuales los encontramos en el artículo 17 de la propia ley - que nos dice:

Art. 17 " Contrato de trabajo es aquel por virtud del cual una perso- na se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servi- cio personal mediante una retribución convenida." Es decir, para que la -

persona pueda considerarse trabajador y gozar de las prerrogativas de la ley, debe realizar una actividad para otro, en forma personal y percibir un salario bajo las condiciones de un contrato, que era muy común en aquellos tiempos. Además de cubrir el requisito de la edad que señala el artículo 20 de esta misma ley y que es de doce años como mínimo para ser sujeto de contratación.

En cuanto a la frase de manuales o intelectuales, ciertamente no existe esta categoría, porque todo trabajo de alguna manera supone una actividad manual e intelectual. Por último esta definición solo contempla a los trabajadores asalariados y adolece de muchas faltas en cuanto al alcance que se le quiso dar como lo que ha sido señalado en los comentarios que preceden.

El primero de mayo del año de 1970, entró en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo y con mayor precisión, en su artículo 8º, define al trabajador en los siguientes términos:

Art. 8º.- "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio."

En esta definición, el trabajador se caracteriza por lo siguiente: --
a) Ha de ser una persona física, una persona jurídica es incapaz de pres-

tar un trabajo; b) Ha de trabajar por cuenta ajena; c) Realiza una labor subordinada, la subordinación es la característica de la relación laboral, comprende potestad de mando, dirección y obediencia, pero siempre debe referirse al trabajo estipulado y durante la jornada de trabajo. Con mucha razón, en referencia a este punto, se ha dicho que la legislación del trabajo se propone a amparar a los trabajadores, pero refiriéndose a los subordinados. La subordinación o dependencia es un requisito indispensable de la relación, que se caracteriza por una suma de atribuciones reservadas al patrón y derivadas de la situación de dependencia en que se encuentra el trabajador.

ii) Terminología

Existe una gran discrepancia en cuanto a la nominación que se le debe dar a la persona que realiza actividades destinadas a producir bienes o servicios. Al iniciarse el debate del proyecto del artículo 123 Constitucional, se pensó que este precepto debería regir sólo entre los trabajadores manuales, es decir los obreros, pero el legislador, general Francisco J. Mújica, con atinado acierto puso de manifiesto lo siguiente: "La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados, comerciales, artesanos y domésticos." (6) En consecuencia el preámbulo del citado artículo expresamente considera trabajadores a los obreros, empleados, domésticos y arte-

(6) PALAVICINI, Félix F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Editorial Edimex, S.A., Naucalpan, Edo. de México, 1980. p. 328

sanos; por lo que es conveniente señalar un breve concepto de cada uno de ellos.

" Obrero.- Se deriva del latín *operarius*, trabajador manual retribuido.

" Jornalero.- Persona que habitualmente realiza labores de tipo material en faenas de campo, al que se paga por día. El jornalero será una especie dentro del género trabajador, cuando presta sus servicios bajo la dirección y dependencia de otro, es decir en forma subordinada.

" Empleado.- Trabajador de las empresas particulares que desempeñan funciones diversas a las de los obreros. Otro concepto - dice: " Persona destinada por el gobierno al servicio público, o por un particular o corporación al despacho de los negocios de su competencia o interés." (7)

Hemos dejado intencionalmente el concepto de empleado al final, ya -- que es el más importante para el objetivo de esta exposición. Algunos autores extranjeros consideran que la diferenciación entre trabajador y empleado resulta muy difícil y establecen algunos criterios para lograrla. El maestro español Manuel Alonso García señala cuales son estos: "a) Atendiendo al trabajo intelectual y material. Se estará frente a un empleado -

(7) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos XXIV, XXV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967, pp. 966 y ss.

cuando el trabajo se desempeña intelectualmente; y si es manual o material se tratará de un obrero; b).- Según la forma de pago. Mientras el obrero es pagado por semana o quincena, el empleado es por mes; c).- Otro criterio toma en cuenta la diversidad de profesiones. En la industria mecánica casi exclusivamente se hallan los obreros y en la empresa comercial o en las oficinas los empleados, llegándose a afirmar que los empleados sustituyen al empresario en tareas de carácter administrativo; d).- El criterio de colaboración, según el cual el empleado tiene funciones de colaboración en relación de subordinación con el empleador." (8)

Otro autor, el italiano Luvodico Barassi sigue los mismos criterios, pero difiere en cuanto a los anteriores: " a).- Entre el trabajo manual e intelectual. No puede establecerse límite entre las dos formas de trabajo; b).- Por la forma de pago. El criterio no tiene seriedad alguna; c) Por la diversidad de profesiones. Tampoco es exacta la distinción; d).- Por la colaboración. De alguna forma u otra, toda persona que trabaja en una empresa es trabajador que colabora." (9)

Como conclusión de este apartado debemos señalar que en el Derecho -- Mexicano no existe la razón de la diferencia entre obrero y empleado, pues

(8) ALONSO, García Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. 4a. Edición. Editorial Ariel. Barcelona, España, 1973. pp. 52,53

(9) Citado por Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo. I Ob. Cit. pp. 420,421

el artículo 123 constitucional rige para unos y otros. Del mismo modo nuestra Ley Federal del Trabajo en vigencia, ha uniformado los criterios, ya que para ésta sólo rige para los trabajadores que cumplan con los requisitos que establece el artículo 8° ya descrito.

Ante tal afirmación el maestro de la Cueva nos dice: "Las normas de la declaración de los derechos sociales reposan, entre otros varios, en el principio de la igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, por lo que no existe, ni puede existir, diferencia alguna como ocurre en otras legislaciones, entre trabajador, obrero o empleado."-- (10).

En resumen, toda persona física, sea hombre o mujer, que desarrolla una actividad tendiente a producir bienes o servicios, sean estos económicos, sociales o culturales, se debe considerar trabajador y en consecuencia se le debe aplicar el estatuto jurídico laboral llamado Ley Federal del Trabajo. Pero no todos los trabajadores que realizan dichas actividades gozan de los beneficios que otorga esta ley, tenemos por ejemplo, los trabajadores independientes, las negociaciones familiares o algunos profesionistas que trabajan por su cuenta, por mencionar unos cuantos, ya que no se les podría aplicar los preceptos relacionados con el salario, jornada de trabajo, días de descanso, participación de utilidades, etcétera.

(10) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 9a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. p. 152

No obstante lo anterior y debido a la expansión del Derecho del Trabajo, en un futuro no muy lejano, la ley extenderá sus prerrogativas a estos trabajadores, tal y como lo hace la ley del Seguro Social vigente, en referencia de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio que menciona: " Los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño y demás trabajadores no asalariados ." Y señala además los requisitos que deben cubrir los trabajadores que deseen contar con los servicios que este Instituto presta en la sección tercera del capítulo VIII, título segundo, artículos 206 al 209.

B).- El Trabajador de Confianza en la Ley Federal del Trabajo.

Uno de los conceptos más difíciles de precisar dentro de nuestro Derecho del Trabajo es, sin lugar a dudas, el referente al de los Trabajadores de Confianza. Esto ha quedado demostrado a través de la diversidad de opiniones que nos dan los más experimentados tratadistas sobre la materia. - Algunos de ellos no conciben su existencia dentro de la Ley del Trabajo, - otros, aparte de aceptarlos, lo fundamentan y unos más, no están de acuerdo en cuanto sean objeto de reglamentación aparte en relación con los demás trabajadores. Por lo que es motivo de comentarios de nuestra parte, -- señalando las deficiencias que consideramos en que incurrió, tanto la ley anterior, 1931, as. como la Nueva Ley Federal del Trabajo en vigencia, en -- los preceptos a que hacen referencia de los citados trabajadores, sin entrar en discusiones doctrinarias, ya que no es el fin del presente trabajo.

En este orden de ideas, el maestro Baltasar Cavazos no acepta la existencia de estos trabajadores en la ley de la materia y establece que es -- anticonstitucional su creación, diciéndonos al respecto: " En ninguna de -- las 31 fracciones de nuestro artículo 123 constitucional se habla de los -- trabajadores de confianza, por lo que podemos colegir que dicha denominación es Aconstitucional...Por nuestra parte estimamos que siendo la Ley -- Federal del Trabajo reglamentaria del 123 de nuestra Carta Magna, mai puede reglamentar algo que no está previsto en áquella. " (11)

(11) CAVAZOS. Flores Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza.
Editorial Jus. S.A., México, 1979. p. 19

Por nuestra parte, diferimos de la opinión del citado autor, ya que - si bien es cierto que la Constitución General de la República no contempla a los trabajadores de confianza, si tutela sus derechos, aunque estos sean restringidos en relación con los demás trabajadores. En lo conducente el - artículo 123 constitucional en su segundo párrafo introductorio establece:

" 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; ... " Lo que nos hace suponer que este párrafo del precepto en cita, está señalando quienes son trabaja- dores en forma enunciativa y no limitativa, por lo que la ley reglamenta- ria también los considera trabajadores, pero como excepción a la regla ge- neral en cuanto a las actividades que estos realizan dentro de una empresa en relación con los demás trabajadores.

Reafirmando el comentario anterior, el maestro de la Cueva nos dice:

" La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la Decla- ración de los derechos sociales, pero no creemos que su aceptación en la ley del trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del -- artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios -- derivados de la naturaleza de sus funciones. " (12)

Por su parte el Dr. Trueba Urbina precisa que: " El artículo 123 de -

(12) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p.55

La Constitución de 1917 creó derechos sociales del trabajo en favor no sólo de los obreros industriales, en el campo de la producción económica, -- sino en favor de los trabajadores en general, es decir, de todos los prestadores de servicios de cualquier actividad laboral o profesional, ya que el mencionado precepto fundamental contempla a la sociedad mexicana dividida en dos clases, explotados y explotadores, o sean trabajadores y patronos, estimando que los primeros son aquellos que prestan un servicio personal a otro mediante una remuneración sin discriminar la naturaleza de la actividad. " (13)

1) Antecedentes.

En el Proyecto de Convención de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en la Ciudad de Washington del 29 de octubre al 29 de noviembre del año de 1919, que tenía como objetivo la aplicación del principio de la jornada de trabajo de 8 horas diarias o de 48 a la semana, encontramos por primera vez la categoría del trabajador de confianza. Así es -- como en la llamada " Convención de Washington " nos dice en su artículo 2°: " Las disposiciones de la presente convención no son aplicables a las personas que ocupan u. puesto de vigilancia o de dirección o un puesto de confianza."

Del precepto citado se vislumbra que se trataba de categorías diferentes de trabajadores, pero el delegado inglés de nombre Barnes, aludió el -

(13) TRUEBA, Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. p.319

proyecto y expuso: " Se aplica el proyecto a todas las personas que estan empleadas en la industria o empresas industriales, salvo las que trabajan en familia o los que ocupan puestos de confianza y no entran en la categoría de empleados manuales. No se refiere pues, ni al hijo que trabaja en el pequeño taller familiar y que lucha por abrirse paso en la vida, ni al empleado, garante, director o a cualquier persona que ocupe un puesto de confianza en una fábrica."

De lo anterior se desprende que era sólo un grupo de personas y no -- de varias como establece el artículo segundo de la citada Convención. Pero a pesar de esto, encontramos una limitación a los trabajadores considerados de confianza respecto a la jornada de trabajo.

Por otro lado, debido a la influencia de la Convención comentada, el 14 de junio de 1921, se dicta la Ley Belga, en la que igualmente que el -- Convenio de Washigtón, hace referencia y habla de la categoría de trabajador de confianza en cuanto a la jornada de trabajo: " Contiene la ley dos excepciones que se refieren, la primera, a que el Estado sólo queda obligado cuando sus establecimientos se encuentran organizados como empresas y -- no como servicio público y la segunda a determinadas personas que, aun -- empleadas en las industrias que quedan dentro de la ley, no están protegidas por ella, como las que ocupan puestos de dirección o de confianza, los agentes viajeros y los trabajadores a domicilio." (14)

(14) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p. 601

Como es notorio, en igual forma que en el Convenio de Washigtón, se habla de los trabajadores de confianza, pero privándolos de los beneficios y prerrogativas que la ley confiere a los demás trabajadores, quedando excluidos de tales regímenes jurídicos, a pesar de formar parte integrante de la clase trabajadora.

ii) Ley Federal del Trabajo de 1931.

El 18 de agosto del año de 1931, se puso en vigor la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional. Siendo ésta la que por primera vez hizo mención de los trabajadores de confianza en sus artículos 4°, 48 y 126 fracción X. Pero lo hizo con tanta imprecisión que al parecer es una copia de los preceptos de la Convención de Washigtón y de la Ley Belga, ya mencionados; o por lo menos tuvo su base en éstas para crear una nueva categoría de trabajadores. Pasemos ahora a analizar los preceptos de dicho ordenamiento que regulan las condiciones de los citados trabajadores, marcando, desde luego sus deficiencias.

El artículo 4° de la Ley en mérito dice: "...Se considerarán representantes de los patrones, y en tal concepto obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores: los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco y, en general, las personas que en nombre de otro ejerzan funciones de dirección o administración."

Del precepto transcrito se infiere que, las personas que como en el caso se indican, ejerzan funciones de dirección o administración, en nom-

bra de otro, en relación con los demás trabajadores, son a su vez y desde luego trabajadores frente a la empresa, siempre y cuando no formen parte de ella, porque siendo así, serían considerados patronos, sin que ello pueda considerarse como una verdadera definición de este tipo de trabajos, -- además de que señala diversas clases de trabajadores que puedan desempeñar esas labores.

El artículo 48 nos dice: " Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección o de inspección en las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa."

Es menester hacer notar que, como antes lo hemos indicado, los trabajadores de confianza, se han visto en situación de desventaja frente a los demás trabajadores, así nos lo indica el artículo que se comenta, ya que por un lado nos dice que el contrato colectivo se hará extensivo a todos los trabajadores; más sin embargo la segunda parte del precepto anterior, se indica que podrán exceptuarse de tal disposición a los empleados de confianza, ante cuya contradicción y al omitir señalar las condiciones a que deba atenderse respecto a tales trabajadores, inferimos que se dá la facultad de exceptuarlos siempre y cuando que las condiciones de trabajo de los mismos no sean inferiores a las mínimas que en su caso se establezcan en el Pacto Colectivo respectivo, pues de no ser así, se iría en contra de lo dispuesto en los artículos 15 y 43 de la Ley que citamos; y en contra de

lo establecido por la fracción XXVIII del artículo 123 constitucional que en lo conducente dicen:

Art. 15 " En ningún caso serán renunciables las disposiciones de esta ley que favorezcan a los trabajadores."

Art. 43.-"...el contrato colectivo no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores, que las contenidas en contratos en vigor dentro de la propia empresa."

Art. 123... fracción XXVIII.- "Serán condiciones nulas y no obligaran a los contrayentes aunque se expresen en el contrato: ...h).- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado en favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores."

Por su parte el artículo 126 fracción X de la Ley que se comenta establece: " El contrato de trabajo terminará...fracción X,..." por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeña un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia..." cuestión que una vez más pone de manifiesto la desigualdad en el trato respecto a los trabajadores de confianza, quienes pueden ser privados de sus derechos por una cuestión subjetiva, como lo es el hecho de que el patrón pierda la confianza al trabajador, dejándose la libertad a la parte patronal, para que con base en una apreciación meramente subjetiva, prive al trabajador de continuar ganarse la vida con el desempeño de su trabajo.

De lo anterior se desprende que esta ley en comento, cita los trabajadores de confianza en una forma muy escueta, sin precisar realmente —

quienes son éstos, amén de que usa el término empleado en lugar de trabajador, el cual ha quedado desechado de nuestra nueva ley de 1970. Además de que no regula a los trabajadores citados, sino a las funciones que desempeñan, cayendo en los mismos errores e imprecisiones que se citaron en las ya mencionadas Convención de Washingtón y la ley Belga.

Sin embargo nuestro más Alto Tribunal ratifica lo antes expuesto en la ejecutoria del primero de marzo de 1938, amparo directo 2/938/2a. Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila S.A., en los siguientes términos: " El concepto empleado de confianza fue utilizado por primera vez en el proyecto sobre la jornada de trabajo presentado en la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en la Ciudad de Washingtón en el año de 1919, fue adoptado más tarde por la legislación belga y pasó posteriormente a nuestro derecho en los artículos 4°, 48, y 126, fracción X de la Ley Federal del Trabajo. En el proyecto presentado a la conferencia de Washingtón se decía que la jornada de ocho horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaran puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró el alcance de ese artículo, por haberse visto que de dar una interpretación gramatical a sus términos resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza, ya que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus órdenes; se sostuvo desde entonces que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que por razón de sus funciones tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquellos que también, por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa y se dijo, además, que el término em-

pleados de confianza no era fijo, sino que debía aplicarse en relación con cada una de las empresas, esto es, que se trataba de un concepto elástico que había que precisar en cada caso, por lo que si la Junta hace una enumeración de los puestos de confianza, señalando un número considerable de los mismos, estimándolos indispensables para que la dirección general de los negocios quede en manos de la empresa, forzoso es concluir que el laudo es correcto y no ha violado el espíritu de los artículos respectivos."

Con lo antes descrito, queda rebustecido el criterio que hemos venido sustentando en el sentido de que independientemente de la designación que se le dé al puesto, es necesario analizar la naturaleza de las funciones a desempeñar, para que en atención a ellas se establezca la categoría de trabajador de confianza.

iii).- Ley de 1970.

El primero de mayo del año de 1970, entró en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo, abrogando la anterior de 1931 que ya comentamos. Esta nueva Ley también consagra a los trabajadores de confianza siguiendo las características de su antecesora, que no es por el nombre que se establece la calidad de trabajador de confianza, sino por las funciones que desempeñan. Pero para determinar este criterio hubo necesidad de llevar a cabo varias reuniones por parte de las comisiones redactoras junto con los representantes de los sectores obrero y patronal.

Esta ley que se comenta, se gestó a partir del año de 1960 por inicia

tiva del entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, pero no fué sino hasta el año de 1968 cuando se presentó el primer anteproyecto - en el que se utilizó una doble fórmula para caracterizar a los trabajadores de confianza, siendo ésta, que dependía de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto, además enunciaba una lista de los puestos de confianza en el artículo 8° del citado proyecto, quedando en esta forma:

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

Son funciones de confianza las de:

I.- Los directores, administradores y gerentes generales, cuando tengan el carácter de trabajadores.

II.- Los directores técnicos y administradores y sus colaboradores inmediatos, tales como los jefes de producción de laboratorios de investigaciones, de seguridad industrial, de compras y de ventas, de personal y otros semejantes, de cuya capacidad y alto grado de responsabilidad depende del buen resultado de los trabajadores.

III.- Los abogados y contadores que tengan a su cargo respectivamente, la defensa de los intereses de la empresa y su contabilidad.

IV.- Las personas encargadas de guardar los secretos de fabricación.

V.- Los cajeros encargados de la entrada y salida de caudales y las personas que manejen los fondos de la empresa o estable-

cimiento.

VI.- Las personas tengan a su cargo la vigilancia general de los trabajos.

VII.- Las personas que presten servicios personales, tales como el secretario o secretaria particular y cuya actividad, discreción y calo sean indispensables para un trabajo eficaz.

VIII.- Las personas que desempeñen funciones o actividades análogas a las enunciadas en las fracciones anteriores, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje."

Del precepto anterior se desprende, que este proyecto sólo enunciaba unas cuantas funciones que deberían de desarrollar los trabajadores de -- confianza, a lo que el sector patronal sugirió que se ampliara la lista - y por el otro lado, el sector de los trabajadores insistió en su reducción además de suprimir la analogía y la facultad otorgada a las Juntas de Conciliación, de que estas señalaran cuales eran las funciones de confianza.

Ante tal situación, hubo necesidad de terminar con esas discrepancias entre los patrones y los trabajadores y fue la comisión redactora del proyecto que puso fin en la exposición de motivos y lo hizo en la siguiente - forma:

" Ante la divergencia de opiniones de los sectores trabajo y - capital, se llegó a la conclusión de que era preferible un concepto general, a cuyo fin se adoptaron las ideas siguientes: - los trabajadores de confianza son trabajadores, según lo indica su nombre, lo que quiere decir que están protegidos por la

legislación del trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula difundida expresa que los trabajadores - de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración generales; esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente, interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes primeramente, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar, las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón." (15)

Dicho lo anterior, se pasó a redactar el artículo 9° de la Nueva Ley Federal del Trabajo, señalando cuales son las funciones que deben desempeñar los trabajadores de confianza para considerarlos como tales, haciéndolo en los siguientes términos:

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

(15) CAVAZOS, Flores Baltasar y otros. Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada. 18a. Edición. Editorial Trillas. México, 1985 pp. 23,24

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

Pasemos ahora a analizar este precepto que versa directamente sobre - los trabajadores de confianza así como a los que en forma indirecta se refiere a ellos y algunos otros, que aunque no los alude, si tienen que ver con estos. De acuerdo con el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, el cual ya transcribimos, se derivan dos situaciones, primera, en que consisten las funciones propias de los trabajadores de confianza como son dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; segundo, quienes son las personas que desempeñan dichas funciones.

Atendiendo a la primera situación hemos de recurrir a un diccionario el cual nos indica que significado tienen estas funciones:

" Dirección.- del latín directio onis, acción y efecto de dirigir o dirigirse. Consejo enseñanza y preceptos con que se encaminan a alguien. En cuanto a quien los realiza: Conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad o establecimiento.

Inspección.- acción y efecto de inspeccionar, cargo y cuidado de velar sobre una cosa. Examinar, reconocer.

Vigilancia.- del latín vigilatia, cuidado y atención exacta de las cosas a cargo de uno. Servicio ordenado y dispuesto para - vigilar.

"Fiscalización.- acción y efecto de vigilar, fiscalizar, criticar y sindicar las acciones u obras de otros." (16)

A lo anterior, por nuestra parte le agregáramos lo siguiente: Las funciones de dirección son las facultades por las que se delega la realización de los fines de la empresa, esto es, que para la consumación de un plan trazado para el logro del objetivo básico de la misma, se distribuyen las actividades y se especifican las que corresponden a cada trabajador en particular. Por lo que se refiere a la inspección, son de carácter técnico y en ejecución de las mismas, se verifica que los trabajos realizados en la empresa se ejecutan de acuerdo con un sistema preestablecido, por virtud de las cualidades o grado de preparación técnica de cada trabajador en sus respectivas profesiones u oficios. Las funciones de vigilancia se efectúan cuando una persona se encarga de la custodia de todo o parte del patrimonio de una empresa, por delegación de funciones, hecha en su favor y se encarga de la observancia de la conducta de los trabajadores, atento a las reglas de la empresa. En cuanto a la función de fiscalizar, consiste en averiguar la conducta de otro, en controlar los ingresos y egresos de una empresa y analizar sus operaciones.

Por último, mencionemos la función que el precepto cita al final de las características que debe de tener el trabajador de confianza, el cual se refiere a los que desarrollan trabajos personales del patrón dentro de

(16) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Calpe. Madrid, España, 1925. pp.125 y ss.

la empresa o establecimiento. Aquí vemos a que en razón de su trabajo, están en contacto directo con el patrón, como pueden ser, el chofer que maneja el automóvil de aquel, su secretaria particular o el conserje que se encarga de la correspondencia particular del patrón.

La segunda situación, atendiendo las funciones ejecutadas por los trabajadores de confianza y en razón de la naturaleza de las mismas, el maestro Cantón Moller los divide en los siguientes grupos:

" El primer grupo, a los que ejercen las labores de dirección. Dentro de ellos podemos considerar a los consejeros, ya individuales, ya como integrantes de Consejos, los asesores y los funcionarios ejecutivos que tienen a su cargo fijar las políticas generales de la empresa. Un segundo grupo lo integran los ejecutores de esas políticas generales y cuyas decisiones obligan a la empresa, tales como son los gerentes, administradores y podríamos decir en lo general e independientemente del nombre que se dé a su cargo, quienes están directamente al frente del manejo empresarial. El tercer grupo lo integran quienes ejecutan labores de supervisión en la ejecución directa de los trabajos a que se dedique la empresa de que se trata, que pueden o no ser técnicos o profesionistas. Quienes realizan labores de inspección, dentro de los que pueden estar incluidos los referidos a control de calidad, estado de la maquinaria y equipo, conservación de edificios y otros similares que también podrían ser profesionistas o técnicos en la materia. El grupo encargado de la vigilancia y seguridad de las instalaciones, la conserva

ción de existencias e inclusive, en algunos casos de la entrada y salida del personal, constituyen el quinto. Por último, quienes por su cercanía al patrón o a su inmediato representante, o a sus órganos de función, pudieran tener acceso a informaciones políticas o actividades patronales, también deben ser considerados de confianza." (17)

De lo anterior, podemos colegir que existe una gran variedad de funciones, así como una gran pluralidad de trabajadores que las realizan, lo que representa un beneficio para el patrón, a la vez que una desventaja - para estos trabajadores, ya que sus derechos pueden verse disminuidos en relación con los demás trabajadores, a lo que nos avocaremos en seguida.

El Capítulo II del título sexto de la Ley Federal del Trabajo en vigor, establece las condiciones generales que deben regir para los trabajadores de confianza y en el artículo 182 dice:

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

A simple vista este precepto no parece tener mayor problema, ya que debemos partir de lo general a lo individual, es decir primero debemos --

(17) CANTON, Moller Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana. Cardenas Editores. México, 1978. pp.22,23

conocer cuales son las condiciones de trabajo de los trabajadores en general, para que posteriormente veamos si son aplicadas a los de confianza, - en los mismos términos que estas mismas lo establecen. Así el título tercero de la ley que invocamos nos dice cuales son estas condiciones, pero no haremos alusión a todas, sino sólo aquellas que pueden representar desventaja para los trabajadores a que nos estamos refiriendo en este apartado.

En primer lugar, hemos de referirnos a la jornada de trabajo y la ley establece en su artículo 61 lo siguiente: " La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta. " Como vemos e te precepto establece los máximos que debe comprender la jornada de trabajo y no pueden exceder y si lo hace por necesidades propias del mismo, se debe considerar como tiempo extraordinario, por lo - tanto debe ser objeto de una remuneración aparte.

Sin embargo se tiene la creencia de que los trabajadores de confianza no estan amparados por este precepto, es decir que estos trabajadores laboran más del tiempo establecido sin una remuneración extraordinaria, situación que consideramos errónea y tal vez los que afirman esto, se esten -- basando en lo que se estableció en la Convención de Washigtón, que ya comentamos en líneas atras o, a su vez por la experiencia de haber lidiado - con los llamados " Cuellos blancos " por casi treinta años, como es el caso del ilustre maestro Cavazos. En consecuencia y como una apreciación personal del que realiza este trabajo, los famosos cuellos blancos, como los denomina el Dr. Trueba Urbina, trabajan su jornada normal y si esta excede reciben un pago extra, tal y como lo establece el artículo 67 de la ley.

Hablemos ahora del salario, el artículo 82 de la ley de referencia — nos dice: " Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo". Partiendo del principio general ya establecido, el — que nos dice que los de confianza también son trabajadores, por lo que deben recibir un salario, pero que sea remunerador, al igual que los demás — trabajadores en una empresa o establecimiento, a cuyo efecto se debe tomar como base el salario de los trabajadores que no sean de confianza.

Otra situación que es digna de comentario, es en cuanto a la participación en las utilidades de las empresas. Los trabajadores de confianza si pueden participar en las utilidades de las empresas, pero ello está sujeto a determinadas restricciones. Estas las encontramos en las fracciones I y II del artículo 127 de la ley y que nos señalan: fracción I.- " Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participan en las utilidades." Por su parte la fracción II establece: " Los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario en la empresa, o a falta de éste — el trabajador de planta con la misma característica, se considerará este — salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo."

En este precepto encontramos una limitante a los derechos de los trabajadores de nuestra atención, ya que los enumerados en la fracción I, definitivamente están excluidos del reparto de utilidades; y los de la fracción II, aunque si participan, debe ser con un salario menor, si es el caso, del que realmente perciban, lo que se considera, por algunos autores,

una violación a la fracción IX del artículo 123 constitucional ya que en su párrafo inicial nos dice: " Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas..." y nos lo señala en sus seis siguientes incisos, en los cuales no menciona que los trabajadores de confianza no deben participar de las utilidades, lo que es motivo para pensar que estas dos fracciones son inconstitucionales, según idea del maestro Cavazos. (18)

Por otro lado, hay otros autores que no están de acuerdo en esa apreciación, como el maestro Cantón Moller, por mencionar alguno, que con acierto nos dice: " El objeto de la ley al señalar un salario máximo a los de confianza fue evitar precisamente que por el alto de sus emolumentos absorvieran la masa mayor repartible, en perjuicio de los trabajadores de menor salario." (19)

Reafirmando la idea, la exposición de motivos de la ley nos dice al respecto: "...a fin de evitar abusos que se han cometido en diversas ocasiones, que si bien los trabajadores de confianza tienen derecho de concurrir al reparto, su participación debe ser limitada". Pero lo que no nos dice cuales son esos abusos, lo que debemos deducir que los de confianza se llevaban la mayor parte de las utilidades en comparación con los otros trabajadores que obtenían menores ingresos.

(18) Cfr. CAVAZOS, Flores Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Ob. Cit. p. 47

(19) CANTON, Moller Miguel. Ob. Cit. p. 37

Por nuestra parte, consideramos que si existe una limitación de sus derechos a los trabajadores de confianza sobre el reparto que comentamos, pero sin embargo encontramos lógico el precepto de referencia y acorde -- con el espíritu del 123 constitucional, ya que si bien es cierto que existe desventaja de los trabajadores de confianza con los demás trabajadores, es debido a que la propia ley ha dividido, en dos clases, a la clase trabajadora.

Continuando con el análisis de los artículos que regulan las relaciones de los trabajadores de confianza, hemos de continuar con el precepto - que nos señala otro límite a los derechos de estos trabajadores en relación con los demás, pero que a la vez justifica su razón de ser. Este es el 183 de la Ley que establece: " Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría de los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en - los organismos que integren de conformidad con las disposiciones de esta - ley".

Se ha tenido la idea, tanto en la teoría como en la práctica que se - ha coartado el derecho de asociación profesional a los trabajadores de confianza, situación totalmente errónea, ya que la ley les prohíbe sindicalizarse a la asociación de los demás trabajadores de una empresa, pero esto no quiere decir, que aquellos no puedan formar sus propios sindicatos. --- Aunque teóricamente hablando, así debe de ser, pero en la práctica, al pa- recer, no hay sindicatos formados por los trabajadores de confianza, o por

los altos empleados como los denomina el maestro de la Cueva. Es más, si se le pregunta a un trabajador de cualquier empresa que no esté sindicalizado, cual es el motivo, la respuesta surge espontánea, " soy empleado de confianza," aunque las funciones que desempeñe dicho trabajador, no sean consideradas como tales. La justificación de todo lo descrito nos la dá la exposición de motivos de esta ley y dice "... los trabajadores han sostenido de manera invariable que los de confianza están de tal manera vinculados con los empresarios, que no podrían formar parte de sus sindicatos, -- uno de cuyos fines es el estudio y defensa de los intereses obreros frente a los empresarios."

El segundo párrafo del precepto que comentamos, contiene una disposición igual a la del artículo 363, con la adición de que no podrán participar en el recuento de huelga. Disposición que se encuadra en los mismos -- motivos expresados, es decir, que los de confianza siempre estarán a favor del patrón, aunque de hecho siempre están; y votarían en contra de la huelga, a pesar de que si ésta se declara inexistente, no se les paguen salarios caídos, sólo que el patrón se los otorgue de gracia, que si los otorga, aunque se dice, que estos trabajadores tienen el corazón con el patrón y el estómago con el sindicato.

El artículo 184 de la ley establece: " Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento -- se extenderá a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consigna en el mismo contrato colectivo."

De lo anterior se desprende a simple vista una contradicción, ya que - la primera parte de éste artículo protege al de confianza en todos los - sentidos, pero el segundo párrafo va en contra de los fines que persigue - la ley, ya que un contrato no puede estar por arriba de la ley, aún menos de la Constitución, ya que si lo hace, será causa de nulidad, quedando establecido lo anterior en la fracción XXVIII inciso h).- Por lo que podemos colegir que no se pueden estipular en el Contrato Colectivo disposiciones inferiores a los que rijan para los demás trabajadores, en otras palabras, los de confianza, por lo menos deben de percibir las mismas prestaciones - que los otros trabajadores.

Por otra parte, el artículo 185 de la ley, establece una causal especial de rescisión, aparte de las que la misma consigna en su artículo 47, para rescindir el contrato de trabajo a los trabajadores de confianza; y - ésta es la pérdida de la confianza, lo que se ha dado en considerar como - una apreciación de tipo subjetivo por parte del patrón y que éste pueda - despedir al de confianza sin responsabilidad alguna. Con lo que no estamos conformes, ya que la misma ley establece, en éste precepto, que debe de - haber un motivo razonable, lo que implica que se debe probar que efectivamente hubo pérdida de la confianza.

Esta confusión se deriva del artículo 126 fracción X de la ley de - 1931, que ya comentamos, en que efectivamente si se consideraba un elemento subjetivo para una sola de las partes y a su vez "... se basan en algunos laudos dictados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que sostienen que la pérdida de la confianza, era una cuestión subjetiva, por lo que

los patronos no están obligados a probar el acto o motivos que originaron la pérdida de la confianza." (20)

También una tesis jurisprudencial en el mismo sentido dice: " No consignándose en el artículo 123 fracción XXII de la Constitución Federal, -- distinción alguna entre los obreros que ocupan puestos de confianza y los que no los ocupan, para los efectos de que puedan o no ser separados de sus empleos sin causa justificada, no puede aceptarse la distinción en el sentido de que todo empleado que ocupa un puesto de confianza, puede ser separado sin que justifique el patrono el motivo del despido." Apéndice - Semanario Judicial de la Federación, México, 1961, quinta parte página 75.

De lo anterior descrito debemos puntualizar, primero, que el trabajador de confianza puede ser despedido de su empleo sin responsabilidad para el patrón, si dá motivo justificado como lo establecen las 15 fracciones - del artículo 47, así como por la pérdida de confianza, pero siempre y cuando el patrón lo demuestre, como elemento objetivo no subjetivo como se pretendía hacer valer antes de entrar en vigor la ley de 1970. Ya que ésta, - en su exposición de motivos, terminó con las contradictorias interpretaciones, refiriéndose a lo citado en la siguiente forma: " Uno de los aspectos que caracteriza la condición de los trabajadores, se refiere a la rescisión y terminación de sus relaciones de trabajo: las disposiciones del artículo 123 constitucional no establecen ninguna diferencia en lo que a la rescisión

(20) DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p. 454

sión de las relaciones de trabajo concierne, lo que quiere decir que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en que presta sus servicios, puede ser despedido injustificadamente de su empleo." Y además agrega: "...sino que será indispensable que exista y se pruebe la existencia de un motivo razonable de la pérdida de la confianza." Con lo que reafirmamos el comentario hecho al inicio de este artículo.

El último artículo que regula las condiciones generales de los trabajadores de confianza nos dice: Art. 186.- " En el caso a que se refiere -- el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo causa justificada para su separación."

Este artículo nos parece ocioso, ya que si el patrón le ha perdido la confianza al trabajador, difícilmente podrá seguir trabajando en la empresa y a toda costa buscará de alguna forma separarlo de ella, no olvidando que todavía tiene 15 formas para hacerlo y que son las causales del artículo 47 de la multicitada ley, para privarlo de su trabajo de planta.

Como comentario final de estas disposiciones, diremos, que a pesar de todas las deficiencias que en lo particular se han precisado respecto a la reglamentación de las condiciones de trabajo del trabajador de confianza en la nueva ley, cabe puntualizar que un logro ha sido que se atiende a la naturaleza de las funciones para determinar los puestos que se consideren de confianza y ya no tomar en cuenta la designación que al mismo se le dé, lo que entraña desde luego una protección hacia la clase des

poseída de más riqueza no sea su energía de trabajo.

Otra disposición que merece comentario aparte, es en lo relacionado a la reinstalación obligatoria del trabajador en caso de despido injustificado, o lo que la doctrina denomina estabilidad en el empleo. Tema que comentaremos ampliamente en el inciso A capítulo IV del presente trabajo.

Por lo pronto, debemos decir que los trabajadores de confianza no gozan de este beneficio que otorga la constitución a todos los demás trabajadores, situación que considero una aberración por parte de la ley.

En el año de 1962 se reformaron las fracciones XXI y XXII del artículo 123 constitucional, para otorgar a todos los trabajadores la garantía de su estabilidad en el trabajo. Estas fracciones no mencionan a los de confianza, sin embargo al reglamentarse ésta se estipuló en el artículo 49 de la ley que " El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los siguientes casos... fracción III.- En los casos de los trabajadores de confianza."

Así entonces, la fracción III de este artículo que se comenta excluye y deja sin protección constitucional a los trabajadores de confianza. ¿ En que fundo para establecer lo anterior ? La respuesta es la siguiente:

La fracción XXII del artículo 123 apartado A dice: " El patrono que despidi-a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una aso-

ciación 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..."

De lo anterior se desprende que el trabajador de confianza no se le da opción a escoger, ya que mediante el pago de la indemnización constitucional, cualquier patrón está en posibilidad de dar por terminada la relación de trabajo que lo une con éste trabajador, ya que por ministerio de la ley está eximido de la obligación de reinstalarlo, lo que podría pensarse, y, sobre todo en este tiempo, que este tipo de trabajadores preferirían conservar su trabajo y no la indemnización, y por lo tanto, no pasar a engrosar las filas de los desempleados que se ha convertido en un grave problema social para nuestro país. Lo que debe ser motivo de reivindicación por parte de nuestros legisladores; y derogar en consecuencia la fracción III del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo ya descrito anteriormente. Pero en fin, ya volveremos sobre el tema.

C).- El Trabajador de Confianza en la Ley Federal
de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para este objeto, éste se organizará en una forma especial, que constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como " el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión." (21)

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad." Los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que solo tengan la facultad de decisión y que la de ejecución de sus determinaciones se lleve

(21) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. p. 119

a cabo por otro órgano diferente...La Administración Pública considerada - como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste." (22)

Estas personas físicas han recibido diferente denominación, tanto en la Constitución como en las leyes administrativas para caracterizar a sus órganos. De este modo mencionaban a los altos funcionarios de la Federación, a los funcionarios y empleados como trabajadores al servicio del Estado. En la actualidad esta distinción ya no tiene relevancia, debido a las reformas del artículo 108 Constitucional, que conforme al mismo todos son contemplados como servidores públicos.

Según el Dr. Cabanellas se entiende por " Funcionario a toda persona que desempeña una función o servicio; Funcionario Público, a todo aquel que desempeña una función o servicio público; Función Pública, al círculo de asuntos que deban ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle; Funciones Públicas, las que desempeñan los organismos, autoridades, agentes auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus ordenes y aspectos... La Real Academia Española de la Lengua se inclina resueltamente a la equiparación de funcionario con empleado público."(23)

(22) *Ibidem*, pp. 126-128

(23) CABANELLAS, de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 2a. Edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1982. p. 138

De lo anterior se desprende que toda persona física que presta un servicio al Estado mediante una retribución, es un trabajador; así lo establece en su artículo tercero la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado

" Art. 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."

En virtud de que este apartado se refiere específicamente a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, es menester que me refiera a ellos en este punto. Desde ahora manifiesto que nosotros sí los consideramos trabajadores, pero debemos aludir su situación laboral a través de las diferentes reglamentaciones de que han sido objeto.

El expresidente Abelardo L. Rodríguez durante su gestión, toma conciencia de que una parte de la clase trabajadora, la perteneciente a los servidores públicos, no quedó incluida en los beneficios que para la clase trabajadora como mínimo se garantizaron en la Ley Federal del Trabajo de 1931, a pesar de que el artículo 123 de la Constitución de 1917, cuyo texto contiene la tendencia de reivindicar a los trabajadores sin distinción alguna entre los prestadores de servicios personales mediante el pago de un salario, puesto que tal ley determinó y construyó su aplicación a los trabajadores de la iniciativa privada, y en su artículo 2º manifestaba lo siguiente: " Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán -- por las leyes del servicio civil que se expidan."

Lo que cerró las puertas a todo intento de los trabajadores al servicio del poder público, de ampararse y protegerse de las arbitrariedades del Estado como patrón con las normas de tal legislación, quedando vigente por tanto la disposición constitucional que facultaba al Presidente de la República a remover y nombrar a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública.

Precepto que desde luego dejaba en completo estado de indefensión a estos servidores, al permitir tal beligerancia, para que arbitrariamente pudiera y de hecho puede, remover a sus servidores y reemplazarlos por los afines a sus intereses.

Así, el entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez al tomar conciencia de esta situación, en el mes de septiembre de 1932, después de asumir la presidencia, empieza a instruir a los jefes de las Dependencias del Ejecutivo, para que no se proceda a remover a ningún empleado servidor del Estado, sin que tal remoción se motivara por causas plenamente justificadas, estableciendo que a partir del 12 de abril de 1934, fecha de publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, y hasta el último de noviembre del mismo año, ningún funcionario o empleado podría ser movido de su puesto sin causa justificada, acreditada ante las comisiones del servicio civil que se institúan vigentes como experiencia para la legislación definitiva sobre la materia.

Cuestión lógica, pues no se tenía experiencia alguna para legislar sobre la materia, al nacer como producto de un movimiento concretado en la

Constitución de 1917, pero es el caso en que tal acuerdo, no se estableció norma alguna que tutelara a los trabajadores de confianza, posiblemente debido a la ausencia de datos experimentales a ese respecto o porque no se les reconociera como sujetos de la relación de trabajo.

1).- El Estatuto Cardenista de 1938.

El 25 de diciembre de 1938 nace en esta Ciudad de México, el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión a instancias del entonces -- Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, quien por la expedición de tal Estatuto garantizador de los derechos de una parte de los empleados al servicio del Estado, integrantes de la clase trabajadora reconoce - que :

" El empleado público, como asalariado, constituye un factor de la producción de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo.

El trabajador público, hasta la fecha, ha carecido por completo del minium de derechos que el trabajador insdustrial ha logrado conquistar a través de intensas luchas y que le permiten conservar dicha capacidad de trabajo.

Esta desigualdad no se justifica por los caracteres diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado, ya que tampoco el empleado - público puede ser víctima de las injusticias por parte de sus

jefes con maltratos y ceses arbitrarios.

Ahora bien, la protección del empleado público debe ser fijada restringiendo la ilimitada libertad del Estado: hasta un punto en que las necesidades primordiales de los servidores y sus familiares, disfruten de las más elementales garantías humanas - contra el abuso.

Sin duda, los derechos individuales que fundamentalmente interesan a los servidores del Estado, son idénticos en la forma y en el contenido a los que se aseguran a la clase obrera en general y no hay ni debe de haber obstáculo para reconocérselos y garantizárselos. " (24)

Estas son las ideas que llevaron a la creación y expedición del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938, - que pretendió tutelar y garantizar el mínimo de derechos que constitucionalmente le corresponden a los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo y a pesar de que tal ley representaba un triunfo para la burocracia, de ninguna forma podemos estimar para la totalidad de la misma, ya que como veremos más adelante, una parte de ella y, precisamente en donde se encuentran contemplados los Trabajadores de Confianza, quedó al margen de tales dispositivos sin que de ninguna forma pueda justificarse tal situación, más que por falta de raciocinio del legislador al no entender en toda su magnitud los lineamientos del artículo 123 Constitucional, máxime

(24) CARDENAS, Lázaro. Ideario Político. Selección y Presentación de Durán Leonel. Editorial Seria Popular Era. México, 1979. p-p. 197, 198

que la prestación de sus servicios reuna todos cuantos requisitos establece la ley para que pudiera incluirseles como titulares de tales normas protectoras.

Este Estatuto en su artículo 4º, preceptuaba: " Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividiran en dos grandes grupos: -

I.- Trabajadores de base, y

II.- Trabajadores de confianza:"

Y en seguida enumera quienes tienen el carácter de confianza. El artículo 5º de la ley de referencia dice: " Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los Trabajadores de base; los empleados de confianza, no quedan comprendidos en aquella." En consecuencia, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, están desprotegidos tanto de la Legislación Laboral, como del propio Estatuto, al no ser comprendidos dentro de su ámbito de regulación.

ii).- Estatuto de 1941.

La situación deficiente e injusta contenida en el Estatuto de 1938, - el cual comentamos en líneas atrás, al negar sus beneficios al grupo de la burocracia constituido por los trabajadores de confianza al servicio del Estado, prevaleció en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de fecha 4 de abril de 1941, el cual comentaremos a -- continuación:

En el artículo 1º de la ley en cuestión, se estableció que: " La pre-

sente ley es de observancia general para las autoridades y funcionarios -- integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las -- autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros. "

Precepto que al decir que el Estatuto, será obligatorio para todos -- los trabajadores al servicio de unos y otros, refiriéndose a las autoridades integrantes de los Poderes de la Unión, podemos decir como es lógico, que se referirá a todas aquellas personas físicas que presten un servicio -- personal de la índole que sea, a las autoridades precisadas, mediante el -- pago de un salario, como tal es el concepto de trabajador, con base incluso en lo establecido en el artículo 2° del Estatuto que se comenta y que a la letra dice:

" Art. 2°.- 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 fuese expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. "

Es decir, este artículo establece las bases para que una persona física sea considerada como trabajador al servicio del Estado y por ende titular de las normas protectoras derivadas de la ley en los términos del -- artículo 1° de la misma. Sin embargo el propio estatuto divide estos trabajadores en dos grandes grupos: I.- Trabajadores de Base y II.- Trabajadores de Confianza en su artículo 4°, haciendo una lista interminable de -- quienes son considerados en el segundo grupo; y termina diciendo el citado

artículo: " Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior, serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, -- después de 6 meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. -- Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador, será determinada por la disposición legal que la -- establezca."

Del anterior precepto, además de que podemos percatarnos de que sin - tomar en cuenta la naturaleza de las funciones de los trabajadores, se ha visto que se hace una enumeración de la designación del puesto de confianza y se establece que los de base serán inamovibles, infiriéndose que los de confianza no gozan de tal beneficio, como primer esbozo que habrá de -- ser determinante para la privación de los derechos de estos trabajadores, en contradicción con los preceptos citados a colación de establecer la cu lidad del trabajador de confianza.

Pero la situación es más grave de lo que se deja ver en el anterior - precepto comentado, pues no solamente los de confianza no gozaban de inamo vilidad, sino que el artículo 5° dice: " Esta ley sólo regirá las relacio nes entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los emplea dos de confianza no quedan incluidos en ella...", marginando con ello a ta les trabajadores de los beneficios de la ley y contradiciéndose de lo pre ceptuado en el artículo 1°, que los obliga a observar la ley sin distin -- ción en tal precepto de que se traten de trabajadores de base o de con fianza, incluso contradice a los artículos 2° y 3° del propio ordenamiento, que le dan al de confianza el carácter de trabajador al servicio del Estado

y lo constituye en sujeto de la relación laboral, cuestiones que al contradecir deja sin la protección y tutela de la ley a tales trabajadores, quedando excluidos del régimen de la misma y, sin que se establezca la situación jurídica que deben tener y guardar, pues sólo impone obligaciones pero no las normas protectoras de sus derechos, a pesar de que tal Estatuto se dice, fue creado para la tutela de los servidores del Estado y, sin que tribunal alguno puede conocer y resolver sobre cualquier arbitrariedad que en su contra pudiera dar, pues como podemos ver el artículo 99 que dice: - " El Tribunal de Arbitraje será competente: I.- Para conocer de los conflictos que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de cualquier unidad."

Y siendo que los trabajadores de confianza han quedado al desamparo de la ley, cualquier conflicto que se suscitara y, en el caso de que tal Tribunal se avocara al mismo, jamás sería resuelto en beneficio del trabajador por no ser considerado titular del Estatuto Jurídico. (25)

iii).- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 123 de la Constitución de 1917, otorgó rango constitucional a las disposiciones de Derecho Social protectoras de los trabajadores, al reconocer la desigualdad que existe entre éstos y sus patrones. El tex-

(25) Cfr. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Editado bajo la dirección de J. Jesús Castorena. Editorial — Didot S. de R. L. México, 1941. p.p. 305, 306, 308 y 337

to original establecía las bases mínimas a que se sujetarían las leyes que sobre el trabajo expidieron el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las cuales registrarán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, etcétera.

El adelanto de mayor trascendencia en la legislación burocrática, que al mismo tiempo constituyó una de las más importantes reformas constitucionales, fue la que definió claramente el rango constitucional de las garantías sociales mínimas de los trabajadores públicos, fue el decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, que adicionó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incluir su apartado --- " B ", que establece las bases que deben regular las relaciones entre --- " Los Poderes de la Unión, el 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 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 Maternal Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de otros organismos descentralizados similares a los anteriores, que tengan a su cargo función de servicios públicos. " (26)

En las distintas fracciones del citado apartado B, se establecen la jornada máxima de trabajo diurna, nocturna, los salarios y pagos de horas

(26) TRUEBA, Urbina Alberto y otro. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 22a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986. p.19

extras, días de descanso y vacaciones, igualdad en el trabajo condiciones de trabajo, derechos de escalafón, asociación profesional y huelga.

Por otro lado el 28 de diciembre de 1963, se publicó en el Diario Oficial, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B que se comenta. Se incluyen en esta ley nuevos organismos descentralizados, se amplía la enumeración de los puestos de confianza y como novedad se reglamenta en un título especial, lo relativo al escalafón, dándose normas y definiciones para regular estas situaciones jurídicas; se da nueva denominación al Tribunal de Arbitraje; se acortan plazos para contestar demandas y en materia de caducidad y prescripción se reestructuran estas instituciones y se modifican los plazos. A lo largo de la existencia de esta ley, ha sufrido reformas, entre las más importantes, está la publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1983, ya que se modifica el artículo 5° de la misma, en donde habla de los trabajadores de confianza.

La ley burocrática que se comenta define a los trabajadores de la siguiente manera: " Art. 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." Luego entonces, el personal que sea considerado de confianza, es por definición legal un trabajador. Y así lo considera la misma ley reglamentaria en su artículo 4°: " Los trabajadores se dividen en dos grandes grupos : de confianza y de base." De los primeros hemos de ocuparnos más tarde, veamos quienes son los de base.

" Art. 6°.- 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."

Este artículo nos dice que los trabajadores que no podamos incluir -- en ninguna de las cuatro fracciones que componen el precepto 5°, son de -- base; y el artículo 7° contempla la posibilidad de que cuando se creen empleos que no podamos asimilarlos al artículo 5°, la clasificación de base o de confianza deberá determinarse expresamente por la disposición legal - que formalice su creación.

El mismo artículo 6° habla de un término muy importante y que los distingue entre otras causas de los de confianza y es el de la inamovilidad. Para adquirir esta característica un trabajador de base va a requerir que se den dos situaciones: una, cumplir seis meses de trabajo, sin nota desfavorable en su expediente; y dos, ocupar una plaza definitiva. Cumplidas que sean, el trabajador gozará de la estabilidad en el empleo. O sea, que el Estado-Patrón, no puede separar de su empleo a un trabajador de base -- sin justa causa. En caso de que lo haga, el trabajador tiene expedida la - vía judicial para exigir su reinstalación y pago de salarios vencidos, tal y como lo establecen la fracción III del artículo 43 de la ley que se comenta.

Ya sabemos que características debe de tener un trabajador, y que éstas, las reúne el personal que es denominado de confianza. Ahora debemos -

precisar que significa la confianza y quienes son los trabajadores que ostentan esta tan "honrosa" categoría.

En este orden de ideas, veamos primero, que significa la confianza. - Al revisar algunos diccionarios tanto jurídicos como comunes, nos dicen lo siguiente: " La palabra confianza, en su primera acepción, equivale a esperanza firme que se tiene en una persona o cosa. " (27) Según Cuello Calón nos dice: " Confianza, tiene el significado de familiaridad." (28) " Confianza es el pacto o convenio hecho oculta y reservadamente entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o de comercio: la reserva--ción o convenio oculto e ilícito, por el cual se dá un beneficio eclesiástico a uno con condición de que deje los frutos a otro durante la vida de éste. " Esto nos dice Joaquín Escriche. (29)

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: "Confianza es esperanza firme que se tiene en una persona o cosa. Animo, alienato y vigor para obrar. Presunción y vana opinión de si mismo. Pacto o convenio hecho ocultamente y en forma reservada entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o de el comercio. Familiaridad en el trato de la persona con quien se tiene trato intimo o familiar. La persona en - que se puede confiar. " (30)

(27) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Ob. Cit. p. 117

(28) Ibidem. p. 116

(29) ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, S.A. Tomo I. México, 1979. p.493

(30) Ob. Cit. p. 343

De lo anterior descrito podemos percatarnos que el término confianza es muy elástico y multívoco, cuestión que notamos cuando oímos hablar de la confianza que se tiene en una secretaria que conoce información y que no debe ser divulgada; confianza que debe tenerse para con las decisiones que toma el gobierno; la confianza que se deposita en el personal que labora, ya sea en una empresa privada o pública. De alguna manera estas acepciones han sido consideradas por la legislación positiva burocrática.

Bien, pasemos ahora a ver quienes son considerados trabajadores de -- confianza en la legislación burocrática. Nuestra norma Constitucional en -- materia laboral se encuentra inserta en el título sexto bajo el rubro, --- " Del Trabajo y de la Previsión Social."

" Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y - socialmente útil; al efecto, se promovera la creación de emple os y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regiran: A... B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito - Federal y sus trabajadores...XIV.- La ley determinará los cargos que serán de confianza. Las personas que los desempeñen -- disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. "

En cumplimiento a esta disposición, la ley reglamentaria de el precep to en cita mismo que fue reformado en febrero de 1983, a través de su artí culo 5°, enumera algunos trabajadores que son de confianza; asimismo fija

un criterio consistente en considerar que el rango de confianza se dá por la clase de funciones que se realizan. Así como el personal que quede adscrito en forma directa e inmediata a quienes desempeñan labores consideradas de confianza. A continuación, transcribiremos el precepto burocrático que regula a estos servidores públicos.

Artículo 5°.- " Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, - así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja - y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se 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 Secretarías -

particulares o Ayudantías.

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, 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 Subcon

tador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

El precepto antes invocado sigue diferentes criterios para establecer que trabajadores al servicio del Estado deben ser considerados de confianza. Estos criterios son los siguientes: 1° Cuando su nombramiento o ejercicio requiera la aprobación del Jefe del Ejecutivo Federal, según la fracción I., 2° Por la naturaleza de sus funciones. Vgr. inspección, dirección, fiscalización y vigilancia, de acuerdo a la fracción II; 3° Porque la adscripción sea en forma directa y personal a quienes desempeñan los puestos de confianza, en razón a sus funciones o porque su nombramiento o ejercicio requieren la aprobación del Presidente de la República. Por ejemplo : Secretarios Particulares, personal presupuestalmente destinado al servicio de los servidores públicos a que hace referencia la fracción I, según la fracción II; 4° Taxativamente como sucede al especificar la ley a los Agentes del Ministerio Público; a los Policías Judiciales; al Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, etcétera, en concordancia con las fracciones II a IV.

Hasta el momento hemos transcrito la norma Constitucional que habla de los servidores públicos de confianza; conocemos la clasificación que hace la ley del trabajo burocrático, respecto de los tipos de trabajadores que prestan sus servicios al Estado; así como los criterios con los que el precepto 5° de la citada ley, identifica a los trabajadores de confianza. Sin embargo, la ley reglamentaria se refiere a éstos en dos artículos más: el 7° y 8°, " Art. 7°.- Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación."

Esta norma reglamentaria ratifica lo que consigna la disposición constitucional: los cargos que deben considerarse como de confianza, deben estar considerados por una ley. Pues de lo contrario el servidor público será considerado de base. "No obstante lo anterior, tomando en cuenta que el artículo 2° de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, le otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por decreto organismos descentralizados, estimamos que en estos casos, en dicho decreto se deben precisar los cargos que serán considerados de confianza." (31)

A pesar de la anterior consideración que al efecto hacen tan ilustres autores, consideramos que la determinación del carácter de confianza que deba tener un trabajador, debe definirse por una ley en sentido material.

(31) TRUEBA, Urbina Alberto y otro. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p.23

Pues una disposición legal es la que emana del Poder Legislativo, por tanto un Decreto Presidencial no es, jurídicamente hablando, una norma desde el punto de vista formal.

Otro artículo que alude a los trabajadores de confianza es el 8° de la ley en mérito y éste establece: " Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y la 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."

Tomando en consideración todos los razonamientos ya expuestos, debemos colegir que la situación de los trabajadores de confianza al servicio de Estado es " sui géneris ", debido a que por un lado, constitucionalmente deben disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución. No les es aplicada la Ley Federal del Trabajo porque están incluidos en el apartado B que se menciona, no obstante ello, tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por prohibición expresa del artículo 8° ya transcrito. Precepto que consideramos anticonstitucional.

Y sin llegar a hacer un examen profundo de lo que es la anticonstitu

cionalidad, el simple concepto de ésta nos dá la respuesta a nuestra con-
deración: " Anticonstitucional. Norma o acto contrarios a algún precepto -
o principio contenidos en la Constitución Política del Estado. " (32)

Luego entonces, consideramos que ninguna ley reglamentaria puede ir -
más allá de lo que reglamenta y, menos aún, si la ley fundamental no esta-
blece exclusión alguna. Ya que la fracción XIV del apartado B del artículo
123 en su texto NO dice que el personal de confianza SOLO tiene derecho -
a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los benefi-
cios de la seguridad social. Lo que nos hace suponer que la interpretación
que se le ha dado a esta fracción no se ha hecho en forma integral con el
contexto del artículo 123 Constitucional. Agravándose la situación por el
hecho de que si se les excluye de un régimen se les debería crear su pro-
pio ordenamiento. Con lo que nos unimos con el maestro Trueba Urbina en su
comentario respecto a este precepto: " Es conveniente que se expida un Es-
tatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean obje-
to de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en --
que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior etcé-
tera... " (33)

La anticonstitucionalidad del artículo 8° y la falta de protección de
que son objeto los trabajadores de confianza al servicio del Estado, aún -
continúa y hemos de referirnos a ello en los próximos capítulos.

(32) DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 21a. Edición. Editorial
Porruá, S.A. México, 1983. p. 81

(33) TRUEBA, Urbina Alberto y otro. Legislación del Trabajo Burocrático.
Ob. Cit. p. 25

D).- Los Trabajadores de Confianza en la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo - 123 Constitucional.

El primero de septiembre de 1982, el Presidente de la República José López Portillo, al rendir su VI Informe de Gobierno a la Nación, dió a conocer el contenido de dos trascendentales Decretos que ese mismo día el Poder Ejecutivo había expedido. El primero de ellos se refiere a la nacionalización de la banca privada y el segundo, al control generalizado de cambios.

En el Decreto sobre la Nacionalización de la Banca, al cual nos hemos de referir en forma exclusiva en este apartado, se ordena la expropiación a favor de la Nación, de las instalaciones, edificios, equipos activos, -- acciones o participaciones en otras empresas, valores, derechos y todos los demás muebles e inmuebles que eran propiedad de los bancos privados y señala que las indemnizaciones correspondientes serán pagadas en diez años.

En consecuencia de lo anterior, el Banco de México dejará de ser sociedad anónima, para convertirse en organismo público descentralizado, pasando a ser completamente parte integral del aparato del sector público y la política financiera monetaria del Ejecutivo, el Banco de México en las nuevas condiciones constituirá la espina dorsal del Sistema Bancario del País, es decir, el verdadero banco de los bancos del cual dependerá entre otros ca-

sos, tanto la eficiencia como la funcionalidad de todos y cada uno de los bancos nacionalizados y no nacionalizados. (34)

Por otro lado, debemos señalar cual fue la situación en que quedaron los trabajadores bancarios al expedirse el decreto que hemos hecho mención en cuanto a su relación laboral. Así en el penúltimo párrafo del Considerando del citado decreto nos dice: "... Que con apoyo en la legislación Bancaria del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema del servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación, y conserven sin menoscabo alguno sus actuales derechos, tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones. "

Asimismo, el artículo tercero del ya citado decreto establecía: " La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Organos de Administración o Comité Técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios conserven los derechos que actual--

(34) Cfr. ANDA, Gutiérrez Cuauhtémoc. La Nacionalización de la Banca. Editado en los Talleres Gráficos del I.P.N. México, 1982. pp. 25-32

mente disfrutan, no sufriendo lesión con motivo de la expropiación que se decreta." (35)

De la disposición anterior se desprende que los empleados bancarios -- pasan a formar parte del sector burocrático, convirtiéndose en trabajadores al servicio del Estado. Por lo que hubo necesidad de reformar los artículos 28, 73 fracción X y 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como crear una nueva Ley que regule las relaciones de trabajo entre éstos y el Estado.

Las reformas a los ordenamientos constitucionales, que fueron publicadas en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1982, establecen: Art. 28 - párrafo quinto.- " Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito -- no será objeto de concesión a particulares. "

Por su parte el artículo 73 dice: " El Congreso tiene facultad: fracción X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el --

(35) *Ibidem.* p.p. 113, 114

Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las Leyes del Trabajo reglamentario del artículo 123; "

Y el artículo 123 en su apartado B, se adicionó con una fracción la - XIII Bis, siendo su texto el siguiente: " Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado. "

De los preceptos transcritos intuimos que, primero, les fue retirada la concesión de que gozaban particulares para la explotación de las instituciones de crédito y auxiliares, pasando a ser de las áreas estratégicas del Estado y como resultado de ello se estableció que éste prestará de manera exclusiva el servicio de banca y crédito; segundo, el Congreso de la Unión será el único para emitir leyes sobre el servicio público de banca y crédito, a su vez, también éste Poder es el único que puede emitir leyes sobre el trabajo, en consecuencia, las leyes que se emitán para regular a las relaciones laborales entre los trabajadores bancarios y el Estado deberán emanar de éste Poder; tercero, complementando lo anterior, los trabajadores bancarios y el Estado deberán regir sus relaciones laborales por lo establecido en el apartado B de la Constitución General de la República, - a su vez, debería de pensarse que por la ley reglamentaria de éste apartado es decir, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - pero no es así, ya que el 30 de diciembre de 1983 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Trabajadores al Servicio Público de la Banca y Crédito, la que analizaremos más adelante. Por el momento, - veamos cual era la situación laboral de los empleados bancarios hasta antes

del Decreto que los convertiría en trabajadores al Servicio del Estado.

1) Diversos Reglamentos de los Empleados Bancarios.

A través del presente trabajo hemos sostenido, que toda persona que realiza actividades tendientes a producir bienes o servicios para otra, es un trabajador; y que las relaciones de trabajo existentes entre ambas deben regirse por el artículo 123 de la Constitución General de la República y por las leyes reglamentarias que de éste provengan y así como de gozar de las prerrogativas que las mismas establecen. Sin embargo, las relaciones laborales entre los llamados empleados bancarios y las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares se regían por reglamentos que fueron expedidos por diferentes Jefes del Ejecutivo en diversas épocas, los cuales iban en contravención de lo establecido en el citado precepto constitucional y su ley reglamentaria.

El primero de los reglamentos a que hemos hecho referencia, fue expedido por el entonces Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, - el 15 de noviembre de 1937. Reglamento, que al decir por prestigiados autores, luce su inconstitucionalidad en todo su esplendor. Uno de estos autores nos dice al respecto: " La Ley Federal del Trabajo no atiende en forma especial a los trabajadores de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares: los llamados trabajadores bancarios. Estos por razones políticas, han sido considerados por un reglamento particular totalmente inconstitucional." (36)

(36) DE BUEN, Néstor. Ob.Cit.Tomo I. p. 505

Se ha pensado y así lo creemos, que la intención del legislador fue - que estos trabajadores quedarán incluidos en lo establecido en el artículo 237 de la ley del trabajo de 1931, que nos dice: " No pueden formar sindicatos las personas a quienes la ley prohíba asociarse, o sujete a reglamentos especiales." Y como estos trabajadores estaban sujetos a un reglamento quedaba restringido su derecho constitucional de asociarse profesionalmente.

Posteriormente, el 22 de diciembre de 1953, siendo el Jefe del Ejecutivo Federal el Señor Adolfo Ruiz Cortines expide un nuevo reglamento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. Reglamento, al igual que su antecesor, adolecía de inconstitucionalidad ya que sólo establecía algunas mejoras económicas para los citados trabajadores, como un salario mínimo general aumentado en un cincuenta por ciento - (Art. 11), una gratificación anual que no podía ser menor del importe de un mes de salario, gratificación que era considerada por concepto de participación de utilidades, (Art. 12).

La inconstitucionalidad de este reglamento se terminó con la promulgación de la Nueva Ley Federal del Trabajo el 1° de mayo de 1970, ya que esta nueva ley declara en su artículo primero, que ésta es de observancia en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución, quedando por consiguiente, abrogado dicho reglamento. (37)

(37) Cfr. TRUEBA, Urbina Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973. p.431

Pero a pesar de lo anterior, a instancias del Presidente de la República, en ese entonces, Luis Echeverría Álvarez, expide un decreto que reforma y adiciona el citado reglamento, por lo que algunos autores han dado en llamar el resurgimiento inconstitucional del multicitado reglamento. "La reforma de que se trata supone la existencia del mencionado reglamento, lo que no es posible jurídicamente, toda vez que dicho reglamento fue abrogado por la Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el primero de mayo de 1970. Por tanto, hablamos de resurrección por que el decreto de referencia no le puede dar vida jurídica a un reglamento administrativo que fue abrogado por la Nueva Ley Federal del Trabajo expedida por el Congreso de la Unión." (38)

El decreto que reforma y adiciona el reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1972 " Contiene un conjunto de disposiciones que indudablemente benefician y mejoran económicamente la situación de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, por lo que dichas disposiciones constituyen fuentes del derecho del trabajo que no se oponen a la ley, en el sentido de que favorecen económicamente a los trabajadores, y de acuerdo con nuestra teoría de las fuentes del derecho del trabajo, en todo caso, independientemente de cualquier jerarquía en las normas jurídicas, debe aplicarse la disposición que más beneficie al trabajador; de aquí resulta -

(38) *Ibidem.* p. 432

que frente a la inquietud de los bancos se ha beneficiado en forma estimable a los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares." (39)

ii) Inconstitucionalidad del Reglamento Bancario.

Los reglamentos de 1937, el de 1953 y sus adiciones y reformas de 1972, fueron expedidos en apoyo de la facultad reglamentaria que se atribuye al Poder Ejecutivo en la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, cuyo contenido es: " Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. "

Al respecto el maestro Fraga sostiene que este ordenamiento contiene tres facultades que se confieren al Ejecutivo y que son: " a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutarlas y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. De esta última expresión se deriva la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ya que el sentido gramatical de la palabra proveer es el de poner los medios adecuados para un fin: facilitar la ejecución de la ley. " (40)

Ahora bien, este mismo autor nos da un concepto de reglamento: " es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e imperso-

(39) Idem.

(40) FRAGA, Gabino. Ob.Cit. p. 109

nal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Se trata de una facultad materialmente legislativa y formalmente ejecutiva. Estos reglamentos pueden ser autónomos o heterónomos. Los heterónomos exigen que exista una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados. Los autónomos son los de policía y -- buen gobierno. " (41)

Esta facultad a que hemos hecho referencia, tiene los siguientes límites: " 1.- Obligación de respetar las leyes en su letra y espíritu; --- 2.- Imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por el reglamento la libertad de los ciudadanos, si el legislador no ha planteado el principio de tal determinación y 3.- Imposibilidad de tocar materias reservadas para el legislador, sea por la Constitución, sea por la Ley, sea por una costumbre reconocida por la jurisprudencia." (42)

De los conceptos que de reglamento han quedado anotados y del señalamiento de las limitaciones a la facultad reglamentaria, se desprende que el reglamento debe estar subordinado a la ley a la cual reglamenta sin que pueda contrariar su texto, en virtud de que su misión es facilitar su observancia. Sin embargo, el reglamento bancario a que nos hemos referido, -

(41) Idem. p. 104

(42) SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 12a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. p. 204

en su artículo 4° establecía: " Las instituciones y organizaciones seleccionarán y contratarán libremente su personal, debiendo celebrar contrato individual con cada uno de los empleados ajustándose a las prevenciones de este reglamento y en lo no previsto, a las relativas en las leyes sobre la materia." Lo que quiere decir, que este reglamento estaba por encima de la Ley Federal del Trabajo, o en otras palabras, la ley estaba subordinada al reglamento, de ahí su inconstitucionalidad.

Por otro lado e independientemente de que en cuanto a su expedición - por el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, el reglamento de mérito adolece - de inconstitucionalidad, en virtud de que la facultad para legislar en materia de trabajo le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo que prescriben los artículos 73 fracción X y 123 de la - Constitución General de la República, los propios preceptos de este reglamento estaban en contravención de la misma Constitución y de la Ley Federal del Trabajo. Hagamos referencia a algunos de ellos.

El multicitado reglamento, en su artículo 1° prescribía: " Quedan sujetos al presente reglamento los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares." Precepto que va en contravención a lo dispuesto, antes preámbulo del artículo 123 Constitucional, ahora segundo párrafo, en cuanto a que las leyes del trabajo expedidas por el Congreso de la - Unión regirán " todo contrato de trabajo".

El artículo 18 faculta a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares para formar sus reglamentos interiores de trabajo, sin conceder

le intervención a los trabajadores, como lo dispone el artículo 424 de la nueva ley, por lo que de acuerdo con este precepto, las reglas que formulen las Instituciones mencionadas no podrán ser reglamentos interiores de trabajo.

El artículo 21 nos dice: " En caso de despido, las instituciones y -- organizaciones estarán obligadas a pagar al empleado, tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios.

Esta indemnización no será cubierta cuando el despido obedezca a violación, por parte de el empleado, de alguna ley penal, de las leyes sobre el trabajo o a faltas graves evidentes. En caso de inconformidad por parte del interesado, recurrirán a la Comisión Nacional Bancaria para que, - de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo VIII de este reglamento, determine si hubo tal violación o falta grave, y la procedencia o improcedencia del - despido. "

El contenido del primer párrafo de este artículo, está en franca oposición con el texto de la fracción XXII del artículo 123 Constitucional, - que deja a la elección del trabajador la reinstalación o el pago de la indemnización en caso de despido sin causa justificada, pretendiéndose anular la estabilidad de los trabajadores bancarios, quienes no se encuentran en los casos de excepción que señalan el artículo 49 de la nueva ley. El segundo párrafo del mismo artículo, incurre igualmente en otra violación, - en este caso en contra del artículo 21 Constitucional que estatuye que la persecución de los delitos le corresponda al Ministerio Público y a la Policía Judicial y la imposición de las penas es propia y exclusiva de la --

autoridad judicial. Por lo que se le atribuyen a la Comisión Nacional Bancaria funciones que no le corresponden, ya que cuando se comete un delito por el que presta el servicio, el patrón puede rescindir el contrato de — trabajo, cuando se dicte sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador pena de prisión que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo, — de acuerdo con la fracción XIV del artículo 47 de la nueva ley.

Con el llamado "Procedimiento administrativo de conciliación" del — que se ocupa el capítulo VIII del reglamento tantas veces citado, se pretende resolver los conflictos que surgen entre los empleados bancarios y las — instituciones bancarias y auxiliares, dándole a la Comisión Nacional Bancaria el carácter de autoridad del trabajo con competencia para poner fin al procedimiento administrativo con un laudo que dicte, con flagrante violación a la fracción XX del citado artículo 123 que literalmente establece — "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 patrones y uno del Gobierno. "

El artículo 41 establece que en caso de inconformidad de las partes — con el laudo, pueden ocurrir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, " donde se ventilará en forma ordinaria y mediante el procedimento relativo, en el que deberá oírse a la Comisión Nacional Bancaria a efecto de que sostenga sus puntos de vista. " Como se ve, este precepto considera a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como tribunal de segunda instancia; pero por otra parte dice que la cuestión se ventilará en forma ordina

ría, lo que resulta contradictorio porque la forma ordinaria consiste en que las partes contratantes sean oídas por la Junta respectiva y la Comisión Nacional Bancaria, no puede ser considerada como parte en el contrato de trabajo de que se trata.

iii) El Trabajador Bancario de Confianza.

En los diferentes reglamentos que regulaban las relaciones de trabajo entre los empleados bancarios y las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares no aparece la categoría de trabajador de confianza, sino que sólo señalaban quienes eran empleados y su clasificación. El primer reglamento de 1937, en su artículo 1° establecía: " Quedan sujetos al presente reglamento los empleados de las instituciones de crédito y auxiliares. Se consideran como empleados las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas, trabajen en su provecho de manera permanente un número de horas obligatorio a la semana y ejecuten labores bajo su dirección. "

El reglamento de 1953, clasificaba al personal de las instituciones de crédito y auxiliares en: a) Permanentes; b) A prueba y c) Temporal o eventual, desapareciendo de la clasificación anterior el trabajador a prueba con las reformas de 1972.

Como vemos, para estos reglamentos no existía la categoría de confianza, aunque las leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970 ya los consideraban en sus reglamentaciones respectivas. Lo que nos hace pensar que -

para ellos no había confianza para ningún empleado, o en su defecto todos los empleados eran de confianza. Según lo que establece el artículo 17 del tan citado reglamento: " Las instituciones y organizaciones podrán remover a su personal, de acuerdo con sus necesidades y grado de confianza que tengan en cada empleado. En todo caso, toda remoción debe hacerse a otro puesto en que se disfrute, cuando menos, de igual salario y categoría. "

La categoría de confianza para el trabajador bancario la encontramos por primera vez en la Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito la cual entró en vigor el primero de enero del año de 1984, - a raíz de la llamada Nacionalización de la Banca. Esta ley que nace como reglamentaria de la fracción XIII Bis del adicionado apartado B, del artículo 123 Constitucional, establece la aplicación de la misma, señala entre quienes se instituye la relación de trabajo, clasifica a los trabajadores y fija las reglas generales de permanencia en el trabajo de acuerdo a la clasificación de trabajador en sus primeros cuatro artículos.

" Art. 1º.- La presente ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones siguientes: instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional."

" Art. 2º.- Para los efectos de esta Ley, la regulación de trabajo se entiende establecida entre las instituciones y los trabajadores a su servicio, quienes desempeñarán sus labores en virtud de un nombramiento.

El sindicato propondrá candidatos para ocupar las vacantes de nueva -

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

-79

creación, de base, que se presten en las instituciones; dichos candidatos deberán pasar por el correspondiente proceso de selección establecido por las propias instituciones."

" Art. 3°.- Los trabajadores serán de confianza o de base. Son trabajadores de confianza los Directores Generales y los Subdirectores Generales; los Directores y Subdirectores adjuntos; los Directores y Subdirectores de División o de área; los Gerantes; Subgerentes y Jefes de División o de Area; los Subgerentes Generales; los Gerentes, las Secretarías de los Gerentes y de sus superiores; los Contadores Generales; los Contralores -- Generales; los Cajeros y Subcajeros Generales; los Representantes legales y Apoderados Generales; así como aquellos que conforme al catálogo general de puestos de las instituciones administren, controlen, registren, o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría o consultoría, cuando estas tengan carácter general. En el Banco de México, además de los anteriores, -- son trabajadores de confianza los que señalan su Ley Orgánica.

En la formulación, aplicación y actualización del catálogo general de puestos de la institución, participarán conjuntamente ésta y el Sindicato. En los puestos de confianza, el sindicato participará para los efectos previstos en el párrafo anterior. "

Por último, el artículo 4° de la ley de mérito nos dice: " Son trabajadores de base aquellos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no sean de confianza.

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

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

De los preceptos antes invocados podemos deducir que: 1.- Esta ley es de competencia Federal y rige las relaciones de trabajo entre todos los trabajadores que prestan un servicio a las hoy Sociedades Nacionales de Crédito, para la banca comercial y de fomento, así como a los organismos públicos descentralizados como son Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

2.- La relación de trabajo tendrá como origen un nombramiento administrativo y ya no un contrato de trabajo, al igual que los trabajadores al servicio del Estado. Con la diferencia que la ley bancaria si es aplicable para los de confianza y no los excluye como la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8° ya comentado. Además se les reconoce por primera vez derechos colectivos a los trabajadores bancarios, como la asociación sindical, facultando a los sindicatos a proponer candidatas para ocupar las vacantes e intervenir cuando se lleguen a crear nuevos puestos, aunque sólo sean de base.

3.- Taxativamente la ley bancaria menciona que puestos deben ser considerados de confianza; y como éstos son insuficientes, recurre al criterio establecido en la Ley Federal del Trabajo, es decir que no es por el nombre que se le dé al puesto, sino por las funciones desempeñadas. No conforme -- con lo anterior, crea nuevas funciones de confianza, como la de administración, control, registro o custodia de información confidencial, lo que puede dar cabida a una generalización de puestos, aplicación indebida y alcance equivocado a dicha disposición. Y en consecuencia, restringir algunos derechos de los trabajadores que ostentan la calidad de confianza.

4.- Los trabajadores tendrán plena estabilidad e inamovilidad después de doce meses de servicio y en caso de despido injustificado, se deja la posibilidad de optar por la reinstalación o por el pago de una indemnización. Lo que quiere decir que los trabajadores bancarios ya gozan de la estabilidad en el empleo. Derecho que no opera para los de confianza.

5.- Debido a lo anterior, los trabajadores bancarios considerados de confianza, no durarán en su empleo más de seis años, ya que cuando el Presidente de la República en turno termine su gestión, concluye también la del Secretario de Hacienda y en consecuencia finaliza la del Director General, por lo que, los de confianza deberán "renunciar por solidaridad." Lo que consideramos que esta renuncia es un despido injustificado. Y como estos trabajadores tienen vedado el derecho a la reinstalación, se quedarán sin empleo tal y como sucede con los trabajadores de confianza de la Administración Pública Federal.

C A P I T U L O I I
EL TRABAJO REMUNERADO

A.- El Contrato de Trabajo.

- i) Naturaleza del Contrato de Trabajo.
- ii) Definición.
- iii) Elementos.
- iv) Contenido.
- v) Duración.
- vi) Suspensión.
- vii) Rescisión.
- viii) Terminación.

B.- La Relación de Trabajo.

- i) Consideraciones Doctrinales.
- ii) La Relación en la Ley Laboral.

C.- El Nombramiento.

- i) Naturaleza Jurídica
- ii) Concepto.

A).- El Contrato de Trabajo.

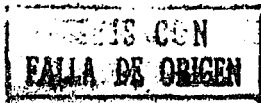
El Derecho del Trabajo ha sido clasificado, en atención a la regulación de los contratos individual y colectivo, en Derecho Individual y Colectivo. El primero tiene por objeto la tutela del trabajador a través del contrato individual de trabajo, en el que se deben establecer todas las garantías sociales mínimas que tiene a su favor. El maestro de la Cueva define al Derecho Individual de Trabajo como: " El conjunto de normas jurídicas que fijan las bases generales que deben regular las prestaciones individuales de servicios, a efecto de asegurar a los trabajadores la vida, la salud y un nivel decoroso de vida." (43)

1).- Naturaleza del Contrato de Trabajo.

Antes de entrar al examen del contrato individual de trabajo conviene hacer una breve referencia a su naturaleza que ha sido objeto de diversas opiniones. Entre esas opiniones nos encontramos las de reconocidos autores civilistas que trataron de adaptar el contrato de trabajo con algunos contratos que son regulados por el Derecho Civil.

" Francesco Carnelutti lanzó la idea de que la relación de trabajo era un contrato de compra-venta, semejante al contrato para el suministro de -

(43) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I.
Ob. Cit. p. 171



energía eléctrica, pues en virtud de él, los trabajadores vendían su — energía de trabajo al empresario, quien podía utilizarla en la forma que — estimara conveniente; Chatelain y Valverde sostuvieron que debería de considerarse a la relación como un contrato de sociedad, lo que tendría la — ventaja de salvar la dignidad humana, pues en él, los trabajadores aportaban su energía de trabajo y el empresario el capital, a fin de compartir — las utilidades, de donde resultaba que el salario era la participación que correspondía al trabajo; y no faltó quien dijera que era una especie de — mandato que el patrono otorgaba al trabajador para la ejecución de ciertas actividades. " (44)

Otra idea que estuvo vigente por mucho tiempo en nuestro país, fue la de comparar al contrato de trabajo con el de arrendamiento. Esta teoría — proviene desde el antiguo Derecho Romano, cuando el trabajo era considerado como una mercancía o cosa, distinguiendo la actividad operativa del trabajo, así como el resultado del mismo. A lo que los romanos le llamaron — " Locatio Conductio Operarum " a la primera y " Locatio Conductio Operis ", a la segunda. La Locatio Conductio en general era un contrato consensual — y bilateral en el que se otorgaba y especificaba el objeto de un arriendo, que podía ser una cosa, un servicio o una obra. (45)

El Código de Napoleón y los diversos códigos inspirados en él, reglamentaron el trabajo asalariado junto con el contrato de obra, bajo el título

(44) Ibidem. p. 181

(45) Cfr. MARGADANT, S. Guillermo F. El Derecho Privado Romano. 11a. Edición Editorial Esfinge, S.A., México, 1982. p. 416

lo de arrendamiento. En México, la legislación del primer Código Civil en 1870, reconoció en la exposición de motivos que: " parece un atentado a la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales."- Por lo tanto desde 1870 se separaron en México el contrato de trabajo y el de arrendamiento. Sin embargo, los contratos de trabajo y de obra quedaron todavía juntos. A consecuencia de la Revolución Mexicana, el concepto de trabajo salió, finalmente, del Código Civil. De este modo se separaron en el derecho mexicano, en dos etapas, tres contratos que durante dos milenios habían sido compañeros de viaje. (46)

Esos esfuerzos que se hicieron para encontrarle semejanza al contrato del trabajo con el civil han sido inútiles, porque doctrinal y formalmente el campo del Derecho del Trabajo se encuentra perfectamente delimitado y tiene como finalidad obtener la dignidad de la persona humana y el mejoramiento constante de sus condiciones de vida.

Una de las razones que se aducen para extraer del campo del Derecho Civil al contrato de trabajo, es que éste implica un contacto de la persona del trabajador con el patrón o sus representantes, lo que trae como consecuencia una cotidiana convivencia entre los principales sujetos del Derecho Laboral. Situación que no se da, por ejemplo, entre quienes celebran un contrato de arrendamiento, ya que en este caso el arrendador y el arrendatario tal vez ni siquiera en los días fijados para el pago de la renta tengan la oportunidad de verse y menos puede decirse que conviven, además de que el -

(46) Idem.

Código Civil no contiene normas que obliguen a los contratantes a darse un determinado tratamiento como en el Derecho del Trabajo.

También se invoca el argumento de que el propósito del Derecho del Trabajo es proporcionar al trabajador, individualmente considerado, un mínimo de garantías para asegurarle una vida decorosa para él y para su familia, ya que sin esas garantías no podría hablarse de dignidad humana. Tal es el propósito del moderno Derecho Laboral, que no existe en el Civil, porque no se encuentran entre sus normas, alguna o algunas de las que se desprenda que el legislador pensó en la dignidad del vendedor frente al comprador, del inquilino frente al arrendador o del mandatario frente al mandante.

Además se dice, fundadamente, para desvirtuar cualquier identificación entre los contratos en cuestión, que mientras por medio de los contratos civiles se realiza el tránsito de las cosas del patrimonio de una persona al patrimonio de otra, siendo este Derecho principalmente patrimonial, por garantizar intereses patrimoniales. La finalidad del Derecho del Trabajo es proteger al hombre trabajador que es el destinatario de una nueva disciplina jurídica, para que obtenga los medios necesarios para llevar una vida decorosa. Estas razones son suficientes para conceptuar al contrato de trabajo en forma diferente del contrato civil.

ii).- Definición

El contrato individual de trabajo tiene como función reglamentar la -

relación que se establece entre un trabajador y un patrón, con motivo de la prestación de un servicio personal que el primero presta al segundo. La Ley Federal del Trabajo en vigor en su segundo párrafo del artículo 20 lo define: " Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o de nominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario."

De la definición legal se desprende lo siguiente: a) Que no importa el nombre que las partes le den al contrato que celebran, ya que éste será un contrato de trabajo a diferencia de los otros contratos consignados por el Derecho Privado, como son el contrato de comisión mercantil o el de servicios profesionales, a pesar de que éstos producen también la obligación de prestar un servicio personal subordinado y la de pagar un salario, aunque este último le den el nombre de comisión u honorarios; b) Que el contrato es un acuerdo de voluntades, siendo intrascendente para que surta todas las consecuencias legales se inicie o no la prestación del servicio. Así lo establece el mismo artículo invocado en su párrafo final: " La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos. " Es decir, que tendrá las mismas consecuencias la violación de una relación efectiva de trabajo que el incumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo de voluntades, aún cuando éste no haya generado la relación; c) Otra consideración aparte, es el referente al término subordinación, el cual ya comentamos en el capítulo anterior, pero debemos puntualizar, que ésta es la facultad que tiene el patrón o su representantes de ordenar y mandar al trabajador y éste a su vez tiene el deber de obedecer, siempre que las ordenes que reciba se -

relacionen con las obligaciones que imponga el contrato del trabajo.

Los términos dirección y dependencia que fueron usados por la ley de 1931, dieron lugar a diversas interpretaciones por lo que hubo necesidad de sustituirlos por el de subordinación. Así lo consideró el criterio de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo directo 4760/60, inter puesto por Rex Applegate de fecha 5 de abril de 1961 que nos dice:

" CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.- La característica fundamental que distingue al contrato individual de trabajo de otros contratos civiles y mercantiles, en los que también uno de los contratantes presta servicios personales a otro, es lo que se refiere a la subordinación o dirección y dependencia, que debe guardar el trabajador respecto de su patrón en el desempeño de sus labores, conforme a la definición contenida en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, ya que mientras en otros contratos uno de los contratantes presta servicios personales a otro por los cuales recibe una remuneración o compensación, sólo en el contrato de trabajo existe esa sujeción de mando permanente que subordina la actividad del trabajador al imperio de su patrón."

iii).- Elementos.

Aunque el contrato de trabajo, como ha quedado anotado, no tiene nada que ver con el Derecho Civil por las razones expuestas, si es posible analizarlo tomando como base los requisitos que para la configuración del contrato civil se necesita tales como la capacidad, el consentimiento, el objeto y la forma.

La capacidad.- Son incapaces los menores de 14 años. Los mayores de -

esa edad y menores de 16 que no hayan terminado su educación obligatoria - también serán incapaces, a menos que la autoridad correspondiente compruebe que no hay incompatibilidad entre sus estudios y el trabajo; y una vez que hayan terminado su educación obligatoria requieren la autorización de sus padres, sus tutores o del sindicato a que pertenezcan, a falta de aqué^llos de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del inspector del trabajo o - de la autoridad política, teniendo el derecho el menor al pago de sus salarios y a ejercer las acciones que se deriven del contrato, de los servicios prestados y de la ley. Tal y como lo establece la Ley Federal del Trabajo - en vigor en sus artículos 22 y 23.

La mujer en razón de su sexo no tiene ninguna prohibición legal para - ser sujeto del contrato del trabajo. Por lo que respecta concretamente a la mujer casada, ésta no necesita autorización de su marido para celebrar contratos de trabajo, ni para ejercer los derechos que de él se deriven, por lo que goza de plena capacidad. Salvo los casos apuntados, todas las persoⁿas tienen capacidad para celebrar contratos de trabajo.

El consentimiento.- Este es un elemento esencial en todo contrato, -- consecuentemente debe ser dado libremente, porque de lo contrario sería nu^lo. El artículo 5° de la ley que se comenta enumera en sus trece fracciones las condiciones, que aunque se expresen en el contrato serán nulas.

Ausencias de vicios del consentimiento.- Es otro de los elementos del contrato individual del trabajo, que se refiere a la posible celebración - de éste mediando dolo y por lo tanto error provocado por el dolo, siendo -

una causa de rescisión del contrato de trabajo sin responsabilidad para el patrón, o en su caso sí el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado, utilizando certificados falsos o invocare cualidades artificiales. Así está establecido en la fracción I del artículo 47 de la ley en referencia.

El objeto del contrato de trabajo no es más que la prestación del servicio, al que debe ser lícito, sin que vaya en contra de las normas del orden público, o de las buenas costumbres.

El último de los elementos del contrato individual de trabajo, es el referente a la forma, quedando establecido en el artículo 24 de la ley que nos dice: " Las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito - cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán dos ejemplares, por lo menos, de los cuales quedará uno en poder de cada parte." Este elemento representa uno de los presupuestos de validez del negocio jurídico individual, ya que la falta de contrato escrito es imputable al patrón. Esta nueva ley no contempla el contrato verbal que estipulaba el artículo 26 de la ley anterior para los trabajadores de campo, los domésticos, los trabajos accidentales o temporales cuando no excedieran de 60 días; y por obra determinada, cuando su valor sea menor de cien pesos. Sino que siempre tendrán que ser por escrito.

iv).- Contenido.

El contrato individual de trabajo debe contener los requisitos que nos señala el artículo 25 de la ley en vigor que se comenta y estos son: I.-Nom

bre, nacionalidad, edad, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón; II.- Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado; III.- El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; IV.- El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo; V.- La duración de la jornada; -- VI.- La forma y el monto del salario; VII.- La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta ley; y IX.- Otras condiciones de trabajo, tales como días de -- descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y al patrón.

v).- Duración.

El artículo 35 de la ley que se comenta establece: " Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado."

De este artículo se desprenden tres supuestos en que se puede celebrar un contrato de trabajo: el contrato por obra determinada; el contrato por tiempo determinado; y el contrato por tiempo indeterminado. En el primer contrato encontramos como elemento esencial de éste, el objeto, el cual -- consiste en la obra a realizar por el trabajador. Citemos un ejemplo, una persona X considerado patrón contrata a otra persona Y llamada trabajador para que este último construya unos cuartos de adobe adicionados en la -- casa de él. El objeto esencial de este contrato son los cuartos que --

deba construir la persona Y, terminados éstos, concluye el contrato de -- trabajo sin que influya el tiempo en que los haya construido pagado el salario convenido la persona X por la obra.

En el segundo supuesto, el contrato por tiempo determinado, encontramos dos modalidades que son plazo y condición. La primera depende exclusivamente del tiempo que se contrata. Mencionemos otro ejemplo, en los almacenes comerciales cuando contratan a varios trabajadores en la época navideña y de fin de año en que sus ventas se incrementan y necesitan de más elemento humano para cubrir sus necesidades; por lo regular estos trabajadores son contratados exclusivamente por un periodo de tres meses, que va del -- 1° de noviembre al 31 de enero del año siguiente. Aquí encontramos el clásico contrato por tiempo determinado.

La segunda modalidad a que hemos hecho mención, la condición es la que se refiere la fracción II del artículo 37 de la ley, que dice: " Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador. " La condición se refiere a que el contrato está sujeto a un acontecimiento futuro de relación incierta, por ejemplo, cuando un trabajador substituye a otro por enfermedad o licencia de éste, ya que podría regresar o no a su trabajo, ocurriendo lo segundo, el substituto podría ocupar la vacante definitiva del substituido, convirtiéndose en un contrato por tiempo indeterminado.

Por último, el contrato por tiempo indeterminado, siendo este puro y simple no está sujeto a ninguna modalidad. Por regla general este contrato otorga un carácter permanente al trabajador en su relación de trabajo, de-

pendiendo de que alguno de los sujetos del contrato den motivo para su disolución. Es decir, aquí encontramos el principio de la estabilidad en el trabajo, donde continuará el contrato por todo el tiempo necesario mientras no se den las figuras de suspensión, rescisión o terminación a que se refiere la ley y que a continuación mencionamos.

vi).- Suspensión.

La suspensión del contrato de trabajo constituye una excepción en la cual se dejan de cumplir las obligaciones contractuales por parte de los sujetos que celebran el contrato, como son la prestación de un trabajo y el pago de un salario. Pero a pesar de esto el contrato o la relación siguen vigentes sin que se afecten los derechos adquiridos por el trabajador. --- " La suspensión de las relaciones individuales de trabajo es una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia, distinta a los riesgos de trabajo, que impida al trabajador la prestación de su trabajo. " (47)

El artículo 42 de la nueva ley nos indica cuales son las causas de suspensión: " I.- La enfermedad contagiosa del trabajador ." Aquí se trata de proteger a los demás trabajadores que laboran en una empresa, por lo que el trabajador enfermo, previa constancia medica, será suspendido de inmediato por el patrón, sin que exista la obligación de pagar el salario por el tiempo

(47) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p. 234

po que dure la enfermedad, sólo recibiendo el subsidio de la seguridad social si se reúnen los requisitos establecidos.

La fracción II del mismo artículo dice: " La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituye un riesgo de trabajo. " Al igual que en el caso anterior, el patrón no tiene obligación de pagar el salario. Al trabajador se le proporciona un subsidio por parte de la seguridad social a partir del cuarto día en que se produzca la enfermedad o el accidente. Si la suspensión es derivada por un riesgo de trabajo, será objeto de un tratamiento especial que la ley nos menciona en su título noveno.

La fracción tercera: " La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá éste la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir áquel. " Cuando algún trabajador es detenido preventivamente por habersele imputado algún delito, éste quedará sujeto a un proceso penal y en consecuencia no podrá cumplir el contrato de trabajo que lo liga con determinado patrón por lo que el contrato quedará suspendido mientras se resuelve su situación jurídica, es decir si es absuelto, deberá regresar a su trabajo y cumplir con la relación de trabajo, de lo contrario si es condenado a una pena de la privación de la libertad, el patrón podrá ejercitar la rescisión del contrato con fundamento en la fracción XIV del artículo 47 de la ley. En este caso, al igual que los demás, el patrón se encuentra eximido de pagar el salario por todo el tiempo que dure la suspensión, salvo si el trabajador es detenido por obrar en

defensa o intereses del patrón, éste deberá de cubrir el salario completo, obligación que le impone la última frase de la fracción que se comenta.

La fracción IV.- " El arresto del trabajador." Al igual que la anterior, el patrón no está obligado a cubrir el salario por el término de la suspensión. El arresto constituye una falta administrativa o faltas menores y el trabajador se deberá presentar en su centro de trabajo, previa justificación de que estuvo arrestado, al día siguiente de que termine éste.

El cumplimiento de servicios y el desempeño de cargos constitucionales, nos dice la fracción V. El artículo 5º de la Constitución determina que son obligatorios los servicios de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los de elección popular. Además las obligaciones que señala la fracción III del artículo 31 de la propia Constitución, como son alistarse y servir a la Guardia Nacional para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior. Para cumplir con estos servicios ha de suspenderse la relación de trabajo por el tiempo necesario para el desempeño de dichas funciones, sin que se deba pagar el salario.

La fracción VI de este mismo artículo, señala que " la designación de los trabajadores ante los organismos estatales, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Comisiones Nacionales y Regionales de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y otras semejantes." Se trata de una suspensión que no obliga a pagar los salarios.

" La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador." Nos dice la última fracción de este artículo. Aquí se le da al trabajador oportunidad de tramitar ante las autoridades correspondientes lo necesario para el buen desempeño de sus labores, dada la naturaleza del trabajo que se -- prestará, vgr. licencias de manejo, pasaportes, actas de nacimiento o cualquier otro semejante. En este caso el patrón también se encuentra exento de pagar el salario.

Asimismo, el artículo 45 de la propia ley establece los términos en que el trabajador debe regresar a laborar terminadas las suspensiones que hemos señalado en las siete fracciones anteriores. Estos términos son: al día siguiente cuando la suspensión es originada por lo establecido en las fracciones I, II, IV y VII; y dentro de los quince días siguientes si son las fracciones III, V y VI. Por lo que debemos concluir diciendo, que en caso de que el trabajador no se presente en el tiempo señalado, éste se -- hará acreedor a una sanción por parte de el patrón, inclusive este último podrá ejercer la acción que se desprende de la fracción X del artículo 47 de la ley, si el mismo trabajador no se presentara a laborar despues de -- cuatro días, o lo que es lo mismo, podría caer en el abandono de empleo.

vii).- Rescisión.

Mencionemos ahora las causas en que se podría dar por terminado un -- contrato de trabajo, refiriéndonos a lo que la ley considera rescisión de la relación. Y si decimos que se podría terminar la relación es porque la

ley faculta a los sujetos de ésta para que puedan, unilateralmente, darla por concluida, siempre y cuando cualquiera de las dos partes hayan dado motivo justificado. Debido a que no es lo mismo que el patrón rescinda, a que lo haga el trabajador. Ya que en el primer caso mediante una acción de cumplimiento del contrato, se puede mantener viva la relación, en el segundo caso ésta quedará extinguida por el acto de la rescisión, quedando subsistente el problema de determinar a quien es imputable la responsabilidad -- consiguiente.

La Ley Federal del Trabajo a que nos hemos estado refiriendo, nos menciona las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad, tanto para el patrón como para el trabajador en sus artículos 47 y 51 respectivamente. Este término usado por la ley al parecer fue tomado del clásico contrato del Derecho Civil, como una causal de terminación de los efectos del mismo, cuando alguno de los contratantes incumplen con lo establecido en una o varias de las cláusulas del contrato. Lo que ha dado motivo a que la mayoría de los tratadistas laborales lo consideren inequívoco y -- tener diferentes sentidos, por lo que se le ha dado en llamar "despido a la rescisión patronal y retiro a la que hace valer el trabajador." (48)

viii).- Terminación.

Para finalizar con el análisis del contrato de trabajo, revisemos cuales son las formas de terminación de éste. Así el artículo 53 en su frac--

(48) TRUEBA, Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit. p. 301

ción I de la multicitada Ley Federal del Trabajo nos dice: " El mutuo consentimiento de la partes." En esta fracción se consagra lo que comunmente conocemos como renuncia al trabajo, aclarando que el patrón no puede renunciar al contrato que lo liga con el trabajador, sino que solamente el hecho de que áquel la acepte cuando así sea el deseo de éste, quedará terminado el contrato de trabajo.

Esta renuncia a que hacemos mención, de ninguna manera equivale a la renuncia de los derechos adquiridos por el trabajador por el hecho de prestar un trabajo a un determinado patrón, ya que de ser así, se estaría en contravención de lo estipulado en el inciso h) de la fracción XXVII del -- apartado A del artículo 123 Constitucional que sanciona con la nulidad toda estipulación que implique renuncia de algún derecho consagrado a favor de el trabajador.

Sin embargo, estas renunciaciones han sido convertidas por parte del sector patronal en un fraude legal, ya que en base a ellas disfrazan lo que es un auténtico despido injustificado, no otorgándoles, en consecuencia, - lo que los trabajadores se han hecho acreedores como son, salarios devengados, vacaciones, prima de antigüedad etcétera; y mucho menos la indemnización constitucional por motivo de tal despido, sino que los retribuyen - con una cantidad muy inferior a la que realmente les corresponde.

La fracción II del citado artículo menciona otra causa de terminación del contrato, siendo esta: " La muerte del trabajador." Debido a que la -- prestación del trabajo debe ser personal, por lógica, al morir el trabajado

dor queda definitivamente extinguido el contrato de trabajo.

La fracción III nos dice: " La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital de conformidad con los artículos 36, - 37 y 38." De los dos primeros supuestos, terminación de la obra y vencimiento del término, ya hicimos mención cuando nos referimos a la duración del contrato y para no caer en repeticiones, pasemos al tercer supuesto que se refiere a la inversión del capital. El artículo 38 de la ley menciona: --- " Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de - minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinada o por la inversión del capital determinado." Este contrato en cuanto a su duración, está sometido a una condición resolutoria, que se agote el capital previsto, su naturaleza obedece a razones económicas. De tal suerte que el contrato se extinguirá al terminarse el capital, además de que estos contratos señalados en este artículo, podrán ser por obra o tiempo determinado y al concluir estos, en consecuencia termina la relación o contrato de trabajo.

La fracción IV dice: " La incapacidad física o mental o inhabilidad - manifiesta de el trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo." Aquí encontramos dos situaciones diferentes, la primera, cuando el estado de salud del trabajador le haga imposible realizar su trabajo, la segunda cuando éste deje de ser apto para realizar el trabajo encomendado, por lo que de presentarse éstas, quedará terminado el contrato.

La última fracción del artículo citado nos dice que será causa de ---

terminación del contrato las causas a que se refiere el artículo 434 y éste trata de la terminación derivada de situaciones colectivas, por lo que no es el momento de referirnos a ellas.

En resumen, el Contrato de Trabajo basa su existencia en sus características peculiares como son: Que el trabajo o servicio sea personal, es decir, que se trata de una prestación de servicios de un ser humano a otra persona física o jurídica, ya que dicha actividad no podría ser prestada por una corporación o un ser irracional, pues no sería ya contrato de trabajo, sino otro tipo de contratación civil. " Cabe aclarar que se contrata el trabajo, el esfuerzo personal y sus resultados, pero no la persona del trabajador." (49)

La subordinación que es otra característica esencial del contrato de trabajo, ya que el trabajador deberá cumplir las ordenes de el patrón, en los términos y lugares establecidos en el mismo contrato.

El pago de un salario por la prestación de un trabajo o servicio. En forma definitiva, característica esencial del contrato de trabajo, ya que de no pagar un salario por el trabajo recibido, estaríamos en presencia de figuras en desuso como la esclavitud o servidumbre, desechadas por la Declaración de los Derechos Sociales. Entonces el contrato existe y es reconocido ampliamente por nuestro Derecho positivo.

(49) CANTON, Moller Miguel. Ob. Cit. p. 8

B).- La Relación de Trabajo.

En el inciso anterior, hemos tratado de señalar los aspectos más importantes del contrato de trabajo. También dijimos que este contrato existe y es reconocido ampliamente por el Derecho del Trabajo y que nada tiene que ver con el contrato del Derecho Civil. Posteriormente a la tesis contractual como regulador de las relaciones obrero-patronales a partir de un --- acuerdo de voluntades, surge la teoría de la relación de trabajo que sostiene que el verdadero vínculo entre trabajador y patrón y las obligaciones y derechos inherentes a ese vínculo nacen de un hecho objetivo como lo es la prestación del servicio, por lo que no es necesario la celebración de un contrato.

La teoría de la relación, cuyo origen es Alemán, aparece a partir de la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones de la prestación del trabajo. Se le ha considerado como el creador de esta teoría al tratadista alemán Wolfgang Siebert. Esta teoría ha sido objeto de diversas críticas por los contractualistas, por lo que no se ha llegado a un consenso definido entre la doctrina y la misma ley laboral, lo que es motivo de análisis en las siguientes líneas.

1).- Consideraciones Doctrinales.

La tesis contractualista considera que el acuerdo de voluntades entre

el patrón y el trabajador constituye una institución medular del Derecho del Trabajo, que es el contrato de trabajo, que cada vez que dos personas se ponen de acuerdo y de esa voluntad nacen derechos y obligaciones, entonces nace un contrato.

El maestro Trueba Urbina dice al respecto: " No hay que olvidar que el contrato de trabajo es un *genus novo* que tendrá que subsistir con sus características propias tutelares del trabajador para convertirse en un instrumento de éste, en la libertad y en un vínculo comunitario de carácter social... Es porque entendemos que contrato y relación no se oponen, pues el contrato de trabajo, no puede ser substituído por la relación como figura autónoma, ya que en el propio contrato nos encontramos claramente expresada y viviente la relación laboral, como en cualquier contrato de derecho civil y mercantil se llama relación social a la que proviene del contrato de sociedad y relación de cuenta corriente a la que se deriva del contrato respectivo." (50)

Otro partidario de la tesis contractual es el maestro Euquerio Guerrero que dice: " Se pretende por los partidarios de la doctrina de la Relación de Trabajo, también llamada de la Incorporación, que en el momento en que el obrero comienza a laborar es cuando surgen los derechos y obligaciones para el patrón y para el mismo trabajador, siendo intrascendente que hubieran celebrado contrato de trabajo o no... No estamos de acuerdo con esa doctrina

(50) TRUEBA, Urbina Alberto. Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada. 32a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966. p. 93

na, porque independientemente de las limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad el trabajador sigue siendo un hombre libre que debe expresar su consentimiento de vincularse con un patrón y puede, si así lo convienen ambos, incluir prestaciones superiores a las legales o a las del contrato colectivo que rija en la empresa. " (51)

Como ha quedado asentado, los juristas de la corriente contractual reconocen al contrato del trabajo como rector de los derechos y obligaciones que nacen entre un patrón y un trabajador, a partir de un acuerdo de voluntades, sin que por ello lo identifiquen o lo asimilen con el contrato del derecho civil. Lo que le dá el carácter de contrato es el consentimiento, elemento esencial del contrato civil, que es indispensable para la celebración del contrato, sin el cual no sería posible, jurídicamente, que una persona prestara un servicio a otra, si se toma en cuenta el contenido del artículo 5° de la Constitución General de la República, que literalmente nos dice en su párrafo tercero: " 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." Por otra parte también es determinante el consentimiento del que recibe el servicio para que nazca el contrato.

Entonces el contrato de trabajo es un auténtico contrato, porque quienes lo celebran, trabajador y patrón, no lo hacen en contra de su voluntad

(51) GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 14a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p.p. 30, 31

sino que su consentimiento es decisivo para su nacimiento, del que derivan sus derechos y obligaciones, independientemente de que nazcan otros derechos y obligaciones entre esas partes que no tienen su origen en la voluntad sino en la ley, tal y como lo establecen el artículo 31 de la nueva Ley del Trabajo: " Los contratos y las relaciones de trabajo obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad."

Contraria a las tesis contractuales que han quedado anotadas, surge la idea nueva de la relación de trabajo, siendo el principal expositor en nuestro país, el insigne maestro Mario de la Cueva, el cual afirma que no puede nacer la relación laboral de un contrato porque ello " estaría en contradicción insalvable con la idea del derecho del trabajo, que no protege los acuerdos de voluntades, sino el trabajo mismo, pues su misión no es regular un intercambio de prestaciones, sino asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa." (52)

En base a estos principios, este mismo autor nos dá una descripción, - como el mismo la califica, de la relación de trabajo: " Es una situación -- jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de lo cual se aplica al trabajador un estatuto -- objetivo, integrado por los principios, instituciones o normas de la Decla

(52) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomo I. Ob. Cit. p. 187

ración de los derechos sociales, de la ley de trabajo de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias. " (53)

De la descripción anterior podríamos indicar que: al igual que en el contrato del trabajo, en la relación encontramos los elementos esenciales para su existencia como son: a) La prestación de un trabajo personal; b) - La subordinación; y c) El derecho de percibir un salario por la prestación del servicio, los cuales ya mencionamos con anterioridad. A simple vista, la controversia entre los contractualistas y los defensores de la relación de trabajo, se deriva del acuerdo de voluntades, el cual es un elemento -- esencial de los contratos civiles.

En efecto, la relación de trabajo ya no se encuentra sujeta a la voluntad de las partes, sino a las normas creadas por la ley y por los convenios colectivos. Dicho en otras palabras, en el contrato la ley resulta supletoria del acuerdo de voluntades, por ser éste el que establece los derechos - y obligaciones; en la relación es la ley y no el acuerdo de voluntades la que señala las consecuencias de derecho, y la voluntad de las partes solamente induce a concretizar tales consecuencias.

En forma definitiva, cuando una persona ingresa a una empresa a laborar, ya sea por medio de un contrato, se forma la relación de trabajo y en consecuencia se le deberá aplicar el estatuto jurídico que regula dicha relación a partir de que se inicie la prestación del servicio; y no se podrá

(53) Idem.

pactar en el contrato condiciones inferiores a los que establece la ley, - porque de lo contrario serán nulas, tal y como lo prevee el artículo 5° -- de la Ley Federal del Trabajo en vigor.

La discrepancia de criterios que hemos señalado, se reduce a establecer la diferencia entre el contrato y la relación de trabajo. " Ya que el primero es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras la segunda, es la prestación efectiva de un trabajo. " (54)- Sin embargo para la ley no existe diferencia entre contrato y relación de trabajo, ya que los equipará para todos sus efectos.

ii).- La Relación en la Ley Laboral.

La relación de trabajo pueden nacer de un contrato, esto es de un --- acuerdo de voluntades libremente alcanzado o puede tener otro origen. En - efecto la Nueva Ley Federal del Trabajo incluye los dos conceptos en su -- artículo 20, es decir que separa las dos teorías señaladas por la doctrina. Así pues en el primer párrafo del citado artículo asienta: " Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario. " A continuación define al contrato de trabajo, el cual ya -- comentamos ampliamente en el inciso anterior, y por último en el tercer - párrafo nos dice: " La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

(54) MOLITOR, Erich. Citado por Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. Tomo I. p. 184

De lo expuesto, deducimos que este ordenamiento no distingue entre -- contrato y relación de trabajo, puesto que, como ya hicimos mención, en los dos conceptos establece los elementos esenciales como son, el servicio personal, la subordinación y el pago de un salario.

Ratificando la similitud entre ambos conceptos, el artículo 21 de la ley invocada ordena: " Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. " Esto nos lleva a considerar que son conceptos iguales, aunque la -- doctrina establezca diferencias.

En este sentido, el maestro Cavazos al comentar estos artículos nos - dice: " Este precepto no distingue, en realidad, la relación de trabajo del contrato de trabajo. Sin embargo, la relación de trabajo se inicia en el - preciso momento en que se empieza a prestar el servicio, y en cambio el -- contrato de trabajo se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades ...- En la práctica se puede dar el caso de que exista un contrato de trabajo - sin relación (cuando se celebra un contrato y se pacta que el servicio se preste posteriormente), pero la existencia de la relación de trabajo hace que se presuma la existencia del contrato, ya que entre el que presta un - servicio personal y el que lo recibe se presume la vinculación laboral y la falta de contrato escrito es imputable al patrón." (55)

(55) CAVAZOS, Flores Baltasar y otros. Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada. Ob. Cit. p. 120

Concluyendo, donde la ley no distingue, no hay porque diferenciar. Ya que si bien es cierto que la doctrina a establecido desemejanza entre contrato y relación de trabajo, es inoperante hacer tales distingos, cuando en un contrato se pueden establecer mayores beneficios para el trabajador a los mínimos que establece la ley. Esto es, que cualquier persona que preste un trabajo personal a otra, definitivamente se le deben aplicar las prerrogativas que concede la ley, no importando que el ingreso a una empresa lo haga por medio de un contrato, porque lo recomiende el sindicato titular del contrato colectivo que lo une con dicha empresa, ya que no se pueden estipular menores beneficios ni en el contrato individual de trabajo, ni en el convenio colectivo, porque serian nulos.

Para dar por terminado este controvertido concepto de la relación de trabajo, veamos porque son considerados sinónimos en cuanto a sus efectos la citada relación y el contrato de trabajo. La exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, dá la explicación:

" La doctrina y la jurisprudencia discuten, desde hace varios años, -- cual es la naturaleza de la relación que se establece entre un trabajador y un patrón para la prestación de los servicios. La teoría tradicional, -- cuyas raíces se remontan al derecho romano, sostiene que las relaciones -- jurídicas entre dos personas sólo pueden derivar de un acuerdo de voluntades: en consecuencia, la relación de un trabajador y un patrón debe configurarse como un contrato. La teoría moderna ha llegado a la conclusión de que la relación de trabajo es una figura distinta del contrato, pues en -- tanto que en éste la relación tiene por objeto el intercambio de prestaciones, el derecho del trabajo se propone garantizar la vida y la salud del -- trabajador y asegurarle un nivel decoroso de vida, siendo suficiente para su aplicación el hecho de la prestación del servicio, cualquiera que sea --

el acto que le dé origen. No corresponde a la ley decidir las controversias doctrinales, por lo que se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo, que se define como la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del - acto que le dé origen, pero se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos en ocasiones indispensables, que pueden dar nacimiento a la - relación de trabajo. Las ideas anteriores explican el contenido del artículo 20 del proyecto. " (56)

(56) *Ibidem.* p. 25

C).- El Nombramiento.

El Estado considerado como persona jurídica colectiva, necesita de la participación del elemento humano para dar cumplimiento a las múltiples — actividades que debe realizar para lograr sus fines.

Esas actividades, transformadas en función pública, se ejercen en representación de la colectividad; y las atribuciones del Estado han crecido en forma tal, que han traído como consecuencia el desarrollo y la complejidad del aparato administrativo. Ello exige una selección cuidadosa del personal que tendrá a su cargo la realización de los fines perseguidos por el Estado. Por ende la función pública va estar dada por una serie de derechos y obligaciones, de las que necesariamente han de nacer las relaciones entre el Estado y su personal humano, que se liga a éste, en forma voluntaria para ejercer de manera permanente una labor.

1).- Naturaleza Jurídica.

El vínculo Estado y los llamados servidores publicos se inicia siempre por nombramiento, inclusión en lista de raya o elección. Antes de entrar al estudio de los actos por los cuales puede ingresar un individuo al servicio del Estado, es conveniente señalar que éstos han sido objeto de contradictorias teorías en cuanto a su naturaleza jurídica.

Por un lado, se ha pretendido equiparar al acto del nombramiento con los contratos del clásico Derecho Civil, partiendo de la base que para que una persona ingrese al servicio del Estado se conjugan los elementos esenciales de todo acto jurídico como son: un consenso de voluntades expresado voluntariamente, el objeto y las formalidades.

Esta teoría ha sido descartada, en forma por demás acertada, por los estudiosos del Derecho Administrativo. Entre ellos el maestro Fraga, que nos dice: " Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se infligen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine que clase de situaciones - jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un Tribunal Colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato. " (57)

Por otro lado, tenemos las teorías de Derecho Público que nos dicen - las tesis, por las cuales se ha pretendido caracterizar la naturaleza jurídica del acto que crea las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Entre los tratadistas del Derecho Administrativo existe un criterio casi - uniforme para detallar estas tesis, por lo que sólo me concretaré a mencionarias, siguiendo las ideas del maestro Gabino Fraga. Estas tesis son. ---

(57) FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p.p 132, 133

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

" a).- Se ha llegado a sostener que la relación de servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ello constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público...No entramos a examinar ni a discutir esta tesis porque nuestra Constitución la considera como contraria a la libertad del hombre y por eso sólo la admite en los casos enumerativamente señalados -- en el artículo 5° así concebido: " En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de 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. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

" b).- La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que si lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda

modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del Derecho Civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra simplemente se adhiere, y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de causa, consiente desde el principio que el Estado puede variar las condiciones originales del acto.

c)...el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público - no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, - ni un contrato porque el no origina situaciones jurídicas individuales. En tonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento; y por el efecto -- jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma - abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público... es el acto que la - doctrina denomina acto-unión ." (58)

De lo expuesto, podemos colegir que cuando un individuo presta un servicio personal al Estado lo hace por medio de un acto administrativo llama do nombramiento. Partiendo de los elementos que lo conforman: a) el sujeto

(58) Ibidem. p.p 131 a 134

b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin y f) la forma. " El acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo, pues los Poderes Legislativos y Jurisdiccional pueden - también nombrar a sus servidores), pero pensamos que además de encontrarse del rubro general de acto administrativo, comparte otras características -- que lo individualizan y le dan perfiles propios...se trata de un acto de - aplicación de las normas generales (Constitución, artículos 89 fracciones II, III, IV, V y 123 apartado B, la Ley Federal de los Trabajadores al Ser- vicio del Estado, la Ley del I.S.S.S.T.E., los Reglamentos Interiores de - cada dependencia, las condiciones de trabajo, los acuerdos, decretos y cir- culares que sobre la materia expida el Ejecutivo, etc.), para que la situa- ción in abstracto ya prevista en las normas sea aplicable al trabajador."(59)

Por otro lado, cuando una persona ingresa al servicio del Estado, por medio del nombramiento, nacen una serie de derechos, deberes y obligacio- nes, es decir, una relación jurídica laboral y ésta debe ser regulada por - el Derecho del Trabajo, no por las disposiciones administrativas, como lo - han sostenido los tratadistas de ésta rama del Derecho Público. Lo que quie- re decir, que efectivamente, el nombramiento es un acto administrativo, pe- ro no por eso las relaciones jurídicas deberán ser forzosamente también -- administrativas, sino que son laborales.

(59) ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.
5ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p.p. 699, 700

Al respecto el maestro Trueba Urbina, nos dice: " Las relaciones entre el Estado y sus servidores en nuestro país dejaron de ser administrativas - a partir del día 5 de febrero de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y, específicamente, de los empleados públicos y privados." (60)

Siguiendo el pensamiento antes expuesto, consideramos que la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, es una relación laboral por el hecho de que su regulación la encontramos inserta en el artículo 123 -- Constitucional, por ende, si existe una norma constitucional que reglamenta el trabajo, no es posible conceptuarla como derecho administrativo, por ello los trabajadores públicos son titulares de derechos sociales. Entonces no hay porque confundir el nombramiento (acto por el cual ingresa una persona a prestar un servicio al Estado), con la relación jurídica laboral --- (derechos, deberes y obligaciones para ambas partes), ya que son conceptos completamente opuestos, aunque la segunda sea consecuencia del primero.

ii).- Concepto.

Determinada la naturaleza jurídica del acto por el cual una persona - ingresa a prestar un servicio al Estado y quedando definida la rama del -- derecho a la que le corresponden las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, pasemos a conceptualizar el nombramiento.

(60) TRUEBA, Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob.Cit. p.175

Hasta ahora hemos mencionado el término nombramiento en un sentido — amplísimo de la palabra para que un individuo se enrole al servicio del — Estado. Sin embargo, es necesario señalar que nuestros textos legales y la doctrina citan otros vocablos para diferenciar a los individuos cuando ingresan a prestar un servicio al Estado.

En efecto, cuando un alto funcionario ingresa a la función pública lo hace por medio de elección popular. Cuando es denominado funcionario, es — nombrado por persona facultada por la Constitución o la Ley. Cuando es empleado, es nombrado por funcionario facultado o estar inscritos en las listas de raya correspondientes.

Pero debemos recordar que en nuestra legislación actual se ha reducido la categoría de alto funcionario, funcionario o empleado a servidores públicos o, en nuestro concepto, trabajadores públicos. Además de que el término nombramiento ha sido considerado como sinónimo de designación, elección o — selección de servidores públicos, ya que surten los mismos efectos jurídicos. " El nombramiento puede ser un acto de una voluntad o el de varias. — En este último caso recibe el nombre de elección, pero su naturaleza jurídica, no es, por eso, distinta de la del nombramiento. " (61)

" El nombramiento puede ser discrecional, condicionado o reservado. — Es discrecional cuando existe la libertad completa en la designación. Condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como

(61) FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 134

la del concurso, a las de acuerdo senatorial, a las elecciones de una terna. Es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad. " (62)

Como ha quedado asentado, el término nombramiento es tomado en sentido muy amplio, considerado como sinónimo de designación de funcionarios y empleados. Antes de entrar al desglose de estos sistemas veamos su fundamento en nuestra legislación. El artículo 123, apartado B, fracción VII, de la -- Constitución prescribe: " La designación del personal se hará mediante sig temas que permitan apreciar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes, el Estado organizará escuelas de Administración Pública. " Como ya lo dijimos, los sistemas son: 1.- Elección. 2.- Nombramiento.

1.- Elección.- Es la designación por una colectividad a través de su cuerpo electoral, de la persona que tomará decisiones en su nombre, ya que por razones prácticas impiden que ella ejerza directamente el poder. " Su ventaja es que el funcionario o empleado no está desvinculado de la opinión pública; se despierta el interés por la vida política en los ciudadanos, -- además los funcionarios conservan su independencia de quienes los eligen.- Su desventaja es que da lugar a la proliferación de individuos que se valen de toda clase de medios para ganarse la opinión pública. Se crea en algunos regímenes el favoritismo electoral y el servilismo hacia los colegios electorales." (63)

-
- (62) VILLEGAS, Basavilbaso Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo III. Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina, 1951. p. 335
- (63) JEZE, Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo. Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina, 1949. p. 22

En nuestro país son puestos de elección popular la de el Presidente - de la República, Diputados, Senadores, los Gobernadores de los Estados, -- los Diputados locales y los Presidentes Municipales, regidores y síndicos en los municipios. Así lo establece la Constitución General de la República en diferentes ordenamientos: " Art. 81.- La elección del Presidente será - directa y en los términos que disponga la Ley Electoral; Art.51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente; Art.56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años; Art. 115, fracción VII.- La elección de los Gobernadores del Estado y de las Legislaturas locales será directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas...fracción I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá - ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado...Los presidentes municipales regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos -- popularmente por elección directa... "

Por su parte la Ley Federal Electoral en su capítulo segundo nos habla de las Elecciones Ordinarias y Extraordinarias: " Art. 5°.- Las elecciones ordinarias se celebrarán cada tres años para diputados federales y cada seis para senadores y Presidente de la República, el primer domingo - de julio del año que corresponda. Art.6°.- En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión, la cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias con base en la fracción IV del artículo 77 constitucional, las que estarán sujetas a esta ley y a las disposiciones de la convocatoria... "

Posteriormente, debido a las reformas de la Constitución que fuerón - publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986, el artículo 56 de éste ordenamiento fue reformado en los siguientes términos " La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y - dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se - renovará por mitad cada tres años ..."

Asímismo, por decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, fue abrogada la Ley Federal Electoral, - a que hicimos mención, dando paso al Código Federal Electoral teniendo éste último ordenamiento en sus artículos 19, 20 y 21 las formas en que elegirán los servidores públicos que ingresan al Estado por elección. " Art. 19.- - Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer miércoles de septiembre del año que corresponda, que será considerado no laborable, para elegir: I.- Diputados Federales, cada tres años; II.- Senadores, la mitad de los integrantes de la Cámara, cada tres años; y III.- Presidente de los -- Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.

" Art. 20.- Las elecciones extraordinarias, se sujetarán a lo dispuesto por éste Código y a lo que en particular establezca la convocatoria que al efecto expida el Congreso de la Unión, o, en su caso, la cámara respectiva.

" Art. 21.- En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la -- Unión, electos por votación mayoritaria y relativa, la cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias..."

En los preceptos transcritos a quedado determinado cuales son los servidores públicos que ingresan al servicio del Estado por elección y la vigencia del nombramiento, sin que éste pueda prorrogarse por más del tiempo señalado, es decir no hay reelección, sin que por ello no puedan ocupar -- otros puestos dentro de la Administración Pública.

2.- El Nombramiento.- " Es un acto administrativo por medio del cual - el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación. " (64)

De la anterior definición se desprende que el término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo de la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda, sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación. Por lo que he de referirme a éstos por separado en el mismo orden de ideas.

En cuanto a la designación el artículo 89 de la Constitución establece: " Las facultades y obligaciones del Presidente son:..II.- Nombrar y - remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General - de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás

(64) SERRANO, Guirado E. Citado por Andrés Serra Rojas.
Ob. Cit. Tomo I. p. 394

empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes; ...XVII .- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso.- XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso; ..."

Otros casos de nombramiento: es el previsto por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales requieren aprobación expresa del Presidente de la República; también requieren de la aprobación del Presidente algunos Directores Generales de organismos descentralizados, cuando la ley orgánica respectiva así lo establezca. -- Vgr. Petroleos Mexicanos, Teléfonos de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, y ahora también, Sociedades Nacionales de Crédito, etcétera; Existe, asimismo, el nombramiento hecho por los titulares de cada dependencia para cubrir aquellos puestos que ocupan el último rango dentro del escalafón de los trabajadores de base, de acuerdo con lo previsto en la fracción I, del artículo 43 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo anterior se deduce, que el nombramiento es la designación de un funcionario o empleado público hecha por una sola persona. " Su ventaja es que concentra en un sólo individuo la responsabilidad que resulta de nombrar a los servidores públicos. Su desventaja consiste en las preferencias personales del designador, las que pueden dar origen al favoritismo y correlativamente el designado se sentirá obligado para con el designador. -- Esta doble situación dá lugar al amafiamiento de la burocracia. Se le ha criticado también su ausencia de contacto con la opinión pública." (65)

Pero en nuestro sistema sólo se advierten las desventajas, ya que debido a que existe una serie de facultades para delegar funciones. En nuestra Administración Pública, el Presidente nombra a los llamados Altos Funcionarios, como ya lo vimos, estos a su vez nombran a los Oficiales Mayores a los Directores y Subdirectores de Area y estos eligen a los Jefes y Subjefes de Departamento y estos últimos " proponen a otros candidatos" a puestos considerados de base. Todos ellos son elegidos entre familiares, amigos, amistades u otros parientes, dando un completo amafiamiento dentro del sector público, haciendo caso omiso del precepto constitucional, ya -- transcrito donde se señala " que la designación del personal se hará de acuerdo a los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. " En consecuencia se presta un mal servicio público a la población, a pesar de ser el -- objetivo principal de toda Administración Pública.

(65) JEZE, Gastón. Ob. Cit. p. 20

En cuanto al documento en que consta la designación el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice: " Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido - por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o tiempo fijo."

Del precepto transcrito se derivan los siguientes comentarios: Por lo que respecta a su expedición por funcionario facultado, éste es el titular de la Secretaría u organismo el cual delega facultades al Oficial Mayor -- para extenderlo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 16 del Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda, la -- cual sirve c) modelo a las demás Secretarías e Instituciones que forman la Administración Pública, y que a su letra dice: " Los nombramientos se expedirán por conducto de la Dirección de Personal a propuesta de los jefes de las unidades administrativas, o sin que medie ésta, y serán firmados por -- el funcionario legalmente autorizado."

En cuanto a los trabajadores de lista de raya, temporales, para obra determinada o tiempo fijo, diremos que: Los primeros son aquellos cuya paga se realiza en efectivo y serán trabajadores de base, toda vez que la -- ley a sí lo contempla. Al respecto el Tribunal Federal de Conciliación emitió un laudo en estos términos: " Los trabajadores a Lista de Raya son de Base aunque temporales por no estar comprendidos dentro de lo previsto en el artículo 6º, por tanto no pueden ser separados sino a la terminación -- de la obra o comisión para la cual fueron contratados." Expediente No. --- 14/51. C. Moisés Ortega vs. Secretario de Agricultura y Ganadería.

En la actualidad un trabajador de nombramiento y uno que sea incluido en listas de raya gozan de los mismos beneficios, pero hace algunos años - el trabajador de lista de raya no gozaba, básicamente de los beneficios -- de la Seguridad Social, proporcionados en este caso por el I.S.S.S.T.E.

Ampliando el precepto transcrito y los comentarios señalados el Tribunal de Arbitraje emitió otro criterio del nombramiento como documento en - la siguiente forma: " El nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio, la protesta de ley, la categoría, sueldo y partida afectada; por el sólo hecho - de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. No se necesita ni siquiera un nombramiento con determinados requisitos, sino sólo la - inclusión del nombre en cualquier lista de raya. " Expediente 512/042. (66)

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado nos señala los requisitos que debe contener todo -- nombramiento: La fracción I del citado artículo nos dice: " Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio." Sólo tres de ellos merecen comentario aparte y estos son: Nacionalidad.- Los trabajadores de base deberán ser mexicanos y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando aquellos no puedan desarrollar el servicio respectivo, prescribe el artículo 9° de la ley; Para los considerados Altos Funcionarios, se exige que -- sean mexicanos por nacimiento y de padres también mexicanos, es el caso -

del Presidente de la República; Para los otros Altos Funcionarios que son nombrados por este último sólo se requiere que sean mexicanos por nacimiento; Los demás trabajadores de confianza podrán ser extranjeros, por excepción, ya que la ley hace caso omiso de ellos en el citado artículo 9°.

Edad.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senadores, deben contar con 35 años cumplidos al día de la elección, para poder desempeñar sus funciones; Los Secretarios de despacho, 30 años y los Diputados Federales 21; Para los llamados funcionarios por lo regular deben ser mayores de 21 años y para todos los demás trabajadores deberán ser mayores de 16 años de acuerdo con el artículo 13 de la Ley citada.

El domicilio.- Es válido para los llamados Altos Funcionarios y algunos funcionarios, no así para los demás trabajadores. A los Ministros de la Suprema Corte, se les exige 5 años de residencia, al Presidente sólo un año y a los Diputados y Senadores 6 meses.

La fracción II del artículo de mérito nos dice: " Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible."- Este precepto es letra muerta, debido a que en los nombramientos sólo aparece la categoría del trabajador, como, mecanógrafo a, b, c, técnico, auxiliar, etcétera, sin que realmente se especifiquen las labores a realizar. Es más los servicios a realizar son contemplados en el Catálogo General de Puestos, pero sin que realmente los que se realicen, sino que quedan al arbitrio del jefe inmediato superior asignar la labor a realizar.

La fracción III establece: " El carácter del nombramiento, definitivo, interino provisional o por obra determinada; " Trabajador definitivo, será aquel que aceptando y protestando el nombramiento se le designe a ocupar una plaza definitiva con el carácter de vacante, después de seis meses sin nota desfavorable en su expediente; pasa a formar parte del personal regular y permanente para el desempeño de las labores ordinarias de una dependencia o institución que se rija por la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado, y que por tal motivo será inamovible indefinidamente de su empleo, salvo causa justificada prevista en ese ordenamiento legal.

Trabajador Interino.- será aquel designado mediante el nombramiento respectivo para ocupar una de las plazas de base hasta por un periodo de seis meses. Nunca podrá exceder de este término y señala la ley, en su artículo 63, que el titular de la dependencia podrá nombrar y remover libremente a este tipo de trabajador, es decir esta vacante temporal no estará sujeta al concurso del escalafón. Por lo general esta vacante se sucita cuando se presentan casos de licencia hasta por seis meses sin goce de sueldo, tiempo durante el cual en lugar del titular de la plaza, quien devenga los sueldos considerados para ésta, será un trabajador interino.

Provisional.- Será aquel trabajador de la misma dependencia o entidad que pase a ocupar una plaza de las de base, de mayor jerarquía dentro del escalafón, por más de seis meses y regresando a su plaza de origen o corriéndose en forma inversa el escalafón cuando el titular de la plaza se reincorpore al servicio.

Por tiempo fijo.- Será un trabajador de índole transitoria, cuyo nombramiento deberá indicar el tiempo específico durante el cual prestará sus servicios al Estado, no ocupará plaza de base.

Continuando con el artículo 15 de la ley de referencia, la fracción IV nos dice: " La duración de la jornada de trabajo." Al respecto el maestro Trueba Urbina nos comenta: " En la práctica, desde hace muchos años la jornada de trabajo burocrático ha sido inferior a ocho horas diarias -- sin exceder de cuarenta horas a la semana, por lo que el acuerdo del Presidente Echeverría, publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972, no sólo confirma dicha práctica, sino redistribuye la jornada laboral al establecer la semana de trabajo diurno de 5 días de duración. Para tal efecto se dispone que por cada 5 días de trabajo, los burócratas disfrutaran de dos días de descanso continuos y que la hora de la salida de los mismos no podrá exceder de las quince horas." (67)

Por último, la fracción V del multicitado artículo 15 de la ley nos señala: " El sueldo y demas prestaciones que habrá de percibir el trabajador." Este es fijado unilateralmente por el Estado, sin que pueda ser menor a los mínimos establecidos y la constitución fija las bases para el sueldo de los trabajadores públicos. El artículo 123, apartado B, en su fracción IV nos dice: " Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de ellos. En -

(67) TRUEBA, Urbina Alberto y otro. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p. 28

ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general; fracción V.- A trabajo igual corresponderá salario igual sin tomar en cuenta el sexo; fracción VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes. "

Actualmente y con base en el artículo 32 de la Ley Burocrática el sueldo se asigna en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, que es emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto y nos señala un Tabulador el cual consta de 27 niveles para fijar el salario, teniendo como vigencia, el último emitido, el 1° de abril del año de 1987.

C A P I T U L O I I I
NORMAS GENERALES

A.- Las Condiciones Generales de Trabajo.

B.- Su Aplicación a los Trabajadores de Confianza.

A).- Las Condiciones Generales de Trabajo.

En los capítulos precedentes ha quedado establecida nuestra postura - de que los llamados genericamente servidores públicos, son trabajadores; - y que las relaciones entre éstos y el Estado deben ser reguladas por el -- Derecho del Trabajo; consecuentemente de esas relaciones nacen derechos, - deberes y obligaciones para ambas partes, por lo que se les deben aplicar los ordenamientos previamente establecidos en el artículo 123, apartado B de la Constitución, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del I.S.S.S.T.E. y una serie de disposiciones legales que armonicen dichas relaciones entre los trabajadores públicos y el Estado.

Entre esas disposiciones encontramos las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales son un conjunto de reglas necesarias para obtener mayor - seguridad y eficacia en el trabajo. Asimismo, no debemos pensar que por el hecho de que los trabajadores públicos presten un servicio a un patrón muy especial como es el Estado, las condiciones de trabajo deben ser inferiores a las condiciones de los demás trabajadores. Dicho esto porque se ha considerado, erróneamente que los trabajadores al servicio del Estado son tan - sólo una fracción de los prestadores de servicios en general y que su status es diferente, teoría que no aceptamos, ya que, tan es trabajador el que sir ve al Estado, como el que presta una labor a una empresa privada.

Por lo que compartimos la idea del maestro Mario de la Cueva que nos

dice que las condiciones de trabajo son: " las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo." (68) A lo que podríamos agregar a todos los trabajadores en general, ya sean de la iniciativa privada, ya del sector público.

En base a lo anterior, se ha querido equiparar a las condiciones generales de trabajo burocrático con el contrato colectivo de trabajo celebrado entre el Sindicato y la Empresa, contemplado en la esfera del Derecho del Trabajo común, regulado por el apartado A del artículo 123 Constitucional; argumento que no consideramos válido, toda vez que la naturaleza y contenido de un contrato colectivo de trabajo son significativamente económicos, es decir se refieren basicamente a salarios y prestaciones de contenido pecuniario; factores que quedan casi excluidos de las condiciones generales de trabajo que rigen a las dependencias del Estado, en razón de que los salarios y demás prestaciones de contenido económico son fijados siempre de una manera general por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto teniendo como base la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año en vigencia y que es aprobado por el Poder Legislativo.

Amén de que el contrato colectivo de trabajo es un convenio que se celebra entre el sindicato y el patrón, es decir un acuerdo de voluntades en

(68) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p. 266

que se establecen las condiciones en que debe prestarse el trabajo. Situación que no sucede en las condiciones generales de trabajo burocrático, ya que éstas son fijadas por el titular de la dependencia gubernamental y el sindicato correspondiente, sólo emite su opinión. Así lo establece el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Continuando con lo que en realidad son las condiciones generales de trabajo, veamos los requisitos que conforme a la ley a que hemos hecho mención, deben contener éstas. El artículo 88 de referencia, prescribe: " Las condiciones generales de trabajo establecerán: I.- La intensidad y calidad del trabajo; II.- Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; III.- Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas; IV.- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos; V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas y VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. "

Por otro lado, las condiciones generales de trabajo serán revisadas entre el titular de la dependencia y el sindicato respectivo cada tres años. Anteriormente, en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, establecían en su artículo 63 que estas condiciones se fijarían al iniciarse cada periodo de gobierno.

Asimismo, cuando el sindicato respectivo no estuviere de acuerdo con

lo plasmado en las condiciones de trabajo, podrá objetarlas sustancialmente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual resuelve en forma definitiva, en concordancia con el artículo 89 de la ley de mérito. Y esta misma ley prevee en su artículo 90 que: " Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

Entonces, debemos considerar que las condiciones generales de trabajo, es el documento que contiene, como su nombre lo dice, las condiciones o circunstancias en que el trabajo se prestará a la dependencia correspondiente, las prestaciones de contenido no económico y algunas que si lo tienen, de conformidad con el artículo 91 de la ley aludida, siendo su contenido: --- " Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento."

Además contienen las disposiciones a sanciones disciplinarias por violaciones a las mismas condiciones, a la ley y demás ordenamientos legales aplicables; los requisitos de admisión; los nombramientos; vacaciones; equipos y uniformes de trabajo con que contará el personal para el desarrollo de sus actividades laborales; horarios y jornadas de trabajo; licencias -- exámenes médicos y demás disposiciones aplicables al caso concreto.

Pero el desglose del contenido de las condiciones generales de trabajo lo haremos en el inciso siguiente, con el objeto de no caer en repeticiones ya que hablaremos de cuales condiciones son aplicables a los trabajadores de confianza, consecuentemente debemos hacer mención de cada una de ellas para configurarlas con nuestro cometido.

B).- Su Aplicación a los Trabajadores de Confianza.

En rigor, si nos atenemos a lo establecido en el artículo 8° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuanto que son excluidos de su régimen los trabajadores de confianza, éstos quedarán también reelegados de las condiciones generales de trabajo, ya que éstas se derivan de áque--lla . Sin embargo consideramos que deben quedar amparados por los principios que rigen esta materia y que no existe razón alguna por el hecho de que ocupen un puesto de confianza, para que se les excluya de la protección -- que dá nuestro derecho.

Ahora bien, los comentarios venideros son en relación al contenido de las condiciones generales de trabajo burocrático, basándonos en forma general a las emitidas por los titulares de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal, no haciéndo mención exclusiva de algún precepto, ni concretamente a la dependencia, ya que todas ellas siguen un mismo criterio para establecerlas, no teniendo en consecuencia, modificaciones o contravenciones sustanciales. (69) Además de que, en cada uno de estos comentarios, nos avocaremos a los trabajadores de confianza en cuanto le -- sean aplicados dichas condiciones.

(69) Cfr. Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de -- las Dependencias de la Administración Pública Federal. Impresión a cargo del Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la -- República. Editada en los Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de -- P.E. y R.S. México, 1981 p.p. 13 y ss.

Hecha la aclaración correspondiente, pasemos a revisar el primer punto de las condiciones generales de trabajo burocrático: a) Los requisitos de admisión para ingresar a una dependencia del Estado.- En términos generales los requisitos son: Presentar solicitud con todos los datos que en ella se señalan en formas proporcionadas por las mismas dependencias; la edad requerida para la prestación de el servicio, ser mayor de 16 años; la nacionalidad, que debe ser mexicano, sólo por excepción extranjero que ocupen puestos que no puedan ser cubiertos por mexicanos; grado de escolaridad -- requerida para el puesto; poseer buena salud y no tener impedimentos físicos; no haber sido separado de empleo, cargo o comisión por algunas causas señaladas en la ley burocrática o en la Ley Federal del Trabajo como suple toría de á que lla ; no tener antecedentes penales, los cuales deben ser com probables.

Disposiciones totalmente inaplicables a los trabajadores de confianza, debido a que éstos son casi siempre recomendados o impuestos dentro de la dependencia por el titular de ésta o por algún otro alto funcionario; y -- los requisitos de admisión ya fueron " cubiertos con anterioridad. " Pero los trabajadores que no ostentarán la categoría de confianza deberán llenar los en su totalidad.

b) La relación jurídica de trabajo y el nombramiento.- La relación de trabajo se dá entre el titular de la dependencia y los trabajadores de base, que nace de la prestación del servicio condicionada al nombramiento expedido y aceptado, o por figurar en las listas de raya correspondientes.

Estos conceptos ya los tratamos en el capítulo anterior, sin embargo - debemos agregar que, en cuanto a la relación laboral, no se contempla entre el trabajador de confianza y el Estado-patrón, por disposición expresa del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; - y debido a que las condiciones de trabajo están subordinadas a la ley, -- también los excluye de los beneficios que se otorgan en ellas a dichos trabajadores. Pero, es conveniente hacer la aclaración de las condiciones que rigen para los trabajadores bancarios, con atinado acierto, si considerán sujetos de la relación de trabajo a los de confianza.

En cuanto al nombramiento, se encuentra en la misma situación, el de - un trabajador de base, que el de uno de confianza, ya que no cubren en su - totalidad los requisitos que señalan el artículo 15 de la ley de mérito, - el cual ya comentamos, pero a pesar de esto, consideramos que los nombramientos de los trabajadores de confianza deben contener, por lo menos, todos los requisitos que el de base, cosa que no sucede.

c) El salario.- es la contraprestación por el servicio prestado. Toda persona que presta un trabajo a otra, deberá de recibir una cantidad en dinero por ese trabajo " como los servidores públicos son trabajadores perciben un salario, ya sean de base o de confianza.

Este es uno de los beneficios que reciben los de confianza, ya que debido al puesto, son los mayores remunerados en cuanto a los de base. Además de que no se les podrá disminuir durante el tiempo que duren en el cargo.

d).- Jornada de trabajo y horarios.- Por lo regular la jornada de trabajo para todo trabajador público, es de siete horas al día y podrá ser — diurna, nocturna o mixta. Cuando exceda de las horas mencionadas, por necesidades del servicio, se deberán pagar al cien por ciento y éstas no serán mayores de tres horas diarias o de nueve a la semana. Por lo que toca a los horarios, éstos se han implantado que sean de ocho a quince horas el diurno, de quince a veintiuna horas el nocturno y el mixto será de acuerdo a las necesidades de la dependencia.

Disposiciones que surten sus efectos a los trabajadores de base, no — así a los de confianza. Esto porque los de confianza laboran más tiempo de lo establecido y no es remunerado como extraordinario, debido a que sus — funciones, así lo requieren, argumentando que con el salario que perciben están cubiertas esas horas de más. También debemos agregar en este punto, que para llevar un control de existencia se han implantado algunos siste- mas como marcar tarjeta de entrada y salida al servicio, firmar las listas correspondientes o indistintamente, cosa que no hacen los de confianza por disposición expresa de las condiciones de trabajo.

e).- Intensidad y Calidad del Trabajo.- La primera se refiere a la — cantidad individual de rendimiento que se asigne a cada puesto y de acuerdo al nombramiento. La segunda, por el cuidado, esmero y eficacia con que- el trabajador debe realizar sus labores.

Mucho se ha criticado al sector burocrático por parte de la demás po- blación. Ello porque se ha considerado que ningún trabajador cumple reali-

mente con su cometido, es decir, poco trabajo, menos calidad, en consecuencia pésimo servicio público. Aparte de esto, se otorgan estímulos y recompensas al trabajador que realiza su labor con la intensidad y calidad que se requiere; y la mayoría de los agraciados son los de confianza. ¿Será realmente que lo merecen o se les otorga gratuitamente? En este caso nos inclinamos por lo primero.

f) .- Capacitación personal.- Esta tiene como objetivo elevar su preparación y eficiencia y brindarles mayores oportunidades de mejorar los ingresos.

La capacitación se proporciona a todos los trabajadores, sean de base o de confianza. Debido a que en las dependencias se implantan nuevos sistemas a seguir. Por lo regular, en cada cambio de gobierno nacen nuevas ideas para mejorar los sistemas existentes, entonces los de confianza deben aplicar dichos sistemas, ya que esa es su función. Pero en cuanto a que mejore su salario, son pocas las probabilidades, a menos de que pasen a ocupar un puesto superior que esté mejor remunerado y por lo tanto también necesitarán capacitación.

g).- Descansos, Vacaciones y Licencias .- Estos derechos se otorgan tanto a los trabajadores de base como a los de confianza, por mandato expreso de la Constitución y de la Ley.

Por lo que se refiere a descansos el artículo 123, apartado B, fracción II de la Constitución dispone: " Por cada seis días de trabajo disfru

tará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro. " En los mismos términos se establece esa obligación en el artículo 27 de la ley burocrática.

Por acuerdo presidencial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1972, se redujo la jornada de trabajo a cinco días por dos de descanso, que son de preferencia sábado y domingo — con goce de salario íntegro.

El artículo 123, apartado B, fracción III de la Constitución ordena: - " Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año. " Y el artículo 30 de la ley establece: " Los trabajadores - que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las — fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieran derecho a vacaciones."

Por lo que respecta a las licencias, la ley tantas veces mencionada - establece en su artículo 43, fracción VIII lo siguiente: " Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad 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 c) Por razones de carácter personal del trabajador. "

Existen otros derechos que se encuentran consagrados en las condiciones generales de trabajo, pero debido a su importancia y objetivo del presente trabajo, los veremos con más detalle en los siguientes apartados. - Por ahora concluimos diciendo, que a pesar de que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de las prerrogativas que ésta concede - a los trabajadores de confianza, las condiciones a que hemos hecho mención si los contempla, aunque con sus variantes, porque no se les puede excluir en forma tajante, ya que también son trabajadores.

Asimismo con lo expresado, se reafirma nuestra posición de que el multicitado artículo 8° de la Ley de referencia, luce cada vez más su inconstitucionalidad y que debe desaparecer de la legislación burocrática que consagra los derechos y obligaciones de los trabajadores que prestan un servicio al Estado.

C A P I T U L O I V
CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES DE
CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

A.- La Estabilidad.

1) Generalidades.

ii) La estabilidad o inamovilidad del trabajador público.

B.- La Previsión y Seguridad Sociales.

1) La Seguridad Social de los Trabajadores Públicos.

C.- Medios de Defensa de sus Derechos.

1) Concepto Legal.

ii) Concepto Jurisprudencial.

A).- La Estabilidad.

En nuestro país como en muchos otros del mundo, ha existido la preocupación de velar por la continuidad de la relación de trabajo, por ser el — único medio de su subsistencia de todo prestador de servicios y, en ocasiones de su familia.

Por ello, el Estado interviene creando nuevas fuentes de trabajo y emite medidas legislativas para evitar abusos por parte del sector patronal — que tengan por objeto privar al trabajador de su fuente de ingresos. Esto se traduce en estabilidad en el empleo, que " es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no — dé causa para su separación." (70) Sin embargo, al trabajador de confianza al servicio del Estado se le niega este derecho por sistema, como lo veremos más adelante.

1) Generalidades.

Este derecho a la estabilidad en el trabajo lo encontramos por primera vez consagrado en nuestra Carta Fundamental de 1917, sin que anteriormente haya algún precedente en otra legislación o doctrina que lo invoque.

(70) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomo I. Ob Cit. p.220

El artículo 123, fracción XXII en su versión original establecía: ---
" El patrón que despida a un obrero sin causa justificada, por haber ingre-
sado 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. Igualmente ten-
drá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de -
probidad de parte del patrón, o por recibir de él malos tratamientos, ya -
sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El pa-
trón no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratos --
proviengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o -
tolerancia de él."

Del precepto transcrito podemos desprender que el constituyente otorgó
a los trabajadores la posibilidad de reingresar a su trabajo en los casos
de que fueran objetos de despido sin justa causa. Además cuando por natura-
leza de la prestación del servicio, no sea posible su continuación, se le-
proporciona otra opción como es la de exigir una indemnización equivalente
a tres meses de salario. Quedando establecido que el trabajador no podrá -
ejercitar simultáneamente las dos acciones.

Posteriormente, en el año de 1962 a instancias del entonces Presiden-
te de la República Adolfo López Mateos, el precepto aludido fue adicionado
con la siguiente modalidad: " La ley determinará los casos en que el pa --
trón podrá se eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el
pago de una indemnización. " Lo que quiere decir que la Constitución facul-
ta a la Ley Federal del Trabajo a determinar que trabajadores no podrán --

ser reinstalados en su trabajo mediante el pago de daños y perjuicios, cuando estos sean separados injustificadamente.

Y la ley de referencia en su artículo 49 establece las siguientes excepciones: " I.- Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año; II.- Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje; que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo; III.- En los casos de trabajadores de confianza; IV.- En el servicio doméstico; y V.- - Cuando se trate de trabajadores eventuales."

Del texto original del artículo 123 Constitucional y de la adición -- transcritos, debemos deducir que existen dos clases de estabilidad, la absoluta y la relativa; " Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo -- por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconvincencia del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización." (71)

(71) Idem. p. 221

La primera clase de estabilidad presenta el inconveniente de que los trabajadores que presten un servicio a un patrón, tienen que mantenerse -- dentro de la empresa, aún en contra de la voluntad de la misma, dando pauta a que se les cubra un salario que no devengan y que en la mayoría de los -- casos constituye un pago que no merecen, cuando áquellos no cumplen con -- las obligaciones inherentes en toda relación de trabajo, como son la pres-- tación de un trabajo personal, la subordinación y el derecho de percibir -- el salario por esa labor.

De todo lo expuesto debemos concluir que en la estabilidad en el tra-- bajo se consignan las siguientes características: Que por regla general la duración de la relación de trabajo es indefinida. Los trabajadores no po-- drán ser separados de su trabajo sin causa justificada de lo contrario, -- éstos podrán exigir su reinstalación o la indemnización correspondiente. -- El patrón no podrá negarse a reinstalar a un trabajador, salvo de que se trate de uno de los casos de excepción que marca la ley. Es un derecho rela-- tivo de los trabajadores, por ello cuando aún de manera excepcional, la re-- lación de trabajo puede concluir por voluntad exclusiva del patrón.

ii) La estabilidad o Inamovilidad del Trabajador Público.

El derecho a la estabilidad en el empleo, que traducido en inamovilidad para los trabajadores que prestan un servicio al Estado, lo encontra-- mos inserto en la fracción IX, apartado B, del Artículo 123 constitucio-- nal, cuyo texto es: : Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesa-- dos por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de sepa

ración injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de 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."

Como ha quedado establecido en el precepto antes aludido, al trabajador público se le otorgan las mismas opciones que al de la iniciativa privada cuando es despedido injustificadamente, es decir podrá exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización respectiva. Pero cabe hacer la observación, que el mencionado ordenamiento no consagra ninguna excepción de reinstalar, como lo hace la fracción XXII, del apartado A, del artículo 123 Constitucional, al cual ya nos referimos, ni faculta a su ley reglamentaria para que lo haga.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 6°, sólo contempla para los trabajadores de base la inamovilidad, privando, desde luego, de este derecho a los de confianza, sin que haya justificación para ello.

Motivo por el cual pensamos, que al igual que el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que excluye a los trabajadores de confianza de su régimen, el precepto 5° del mismo ordenamiento es inconstitucional, pues una ley reglamentaria no puede introducir excepciones a los principios fundamentales de la ley que reglamenta. Aparte de que, el precepto constitucional habla en términos genéricos cuando dice: -

" Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley." Entonces, es tan trabajador el que tiene un nombramiento de base como el de confianza.

No obstante lo anterior, debemos considerar que el Estado para lograr sus fines requiere de una diversidad de servidores públicos y hablando de los de confianza, estos los podríamos clasificar en tres diferentes rangos de acuerdo a los actos que realizan. Puesto que no es lo mismo realizar -- actos públicos fundamentales, o de dirección general, que efectuar actos delegados o preparatorios para el ejercicio de esas facultades.

Uno de los actos de absoluta confianza son aquellos que realizan los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión; Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistrados y Jueces del Tribunal Superior del Distrito Federal; los Secretarios de Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Presidentes Municipales, los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados.

A los actos de estos servidores, los podemos llamar por su trascendencia en el servicio público como actos del gobierno del Estado, porque comprometen con sus actos al propio ser del Estado. Para esta clase de servidores y, que conforman el primer grado, sí considero que es correcto que se les excluya del derecho de la estabilidad en el trabajo.

El segundo grado de servidores son los que con sus actos ayudan a realizar labores de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, responsabilidades de almacenes e inventarios, todos ellos a nivel general. Son personas que aunque sus funciones son de menor jerarquía, a los anteriores mencionados, realizan también actos de gobierno. También deben ser excluidos del derecho de la estabilidad en el trabajo, toda vez que sus actos si trascienden al ser del Estado.

La tercera categoría o grado lo conforman los servidores públicos a nivel operativo, que si bien es cierto que sus actos tienden a preparar -- los actos de los servidores a que hemos hecho referencia, pero en realidad estos actos no trascienden al ser del Estado habida cuenta que estos servidores públicos no gozan de las mismas facultades que los llamados altos -- funcionarios. A estos trabajadores que no comprometen al Estado, porque no realizan actos de decisión si debe aplicárseles el derecho de la inamovilidad en el trabajo; y entre estos podremos mencionar a los Directores y Subdirectores de Area, los Jefes y Subjefes de Departamento, Jefes y Subjefes de Oficina entre otros.

Resumiendo, la estabilidad o inamovilidad en el empleo es un derecho que otorga la Constitución a toda persona que presta un servicio personal a otra, que se debe interpretar en la conservación del trabajo, por todo el tiempo que subsistan las causas que le dieron origen, siempre y cuando se cumplan las obligaciones adquiridas por el simple hecho de la prestación del servicio.

Luego entonces, el trabajador de confianza al servicio del Estado debe gozar de este derecho, ya que no existe fundamento legal que diga lo contrario. Pero se ha llegado a pensar de que por el hecho de que la Ley Federal del Trabajo, es supletoria de la burocrática; y que debe aplicarse a las excepciones que señala aquella en su artículo 49. Criterio que definitivamente no compartimos, ya que si al trabajador de confianza del Estado se le quiere privar de la estabilidad, la Constitución y la propia ley deberán manifestarlo expresamente y no vedar de ese derecho a dichos trabajadores por simple sistema.

En este sentido el Tribunal de Arbitraje, emitió la siguiente ejecutoria: " Inamovilidad. El Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, como Ley Reglamentaria del artículo 39 fracción II de la Constitución, y de la Ley Federal del Trabajo como reglamentaria del artículo 123 de la misma Ley Fundamental, rigen dos géneros de relaciones contractuales de trabajo de naturaleza jurídica radicalmente distintas, como son, - el nexa laboral entre patrones y trabajadores de las industrias o empresas privadas y el nexa del Estado con sus servidores, pues mientras en la primera el contrato es susceptible de rescisión unilateral por parte del patrón si se allana a cubrir las prestaciones que para el caso le impone la ley, - el segundo mantiene el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo, del que sólo puede ser cesado por las limitativamente precisadas en el mismo; además mientras en la primera la reglamentación la impone el Estado a los particulares, el segundo es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad que le confiere el artículo 39 de la Constitución. Por estas razones la supletoriedad de que la ley del trabajo le confiere el artículo 8° del Estatuto Jurídico no tiene un carácter general y sólo opera en los casos de que las características privativas de ambos ordenamientos lo permitan. " (Informe del Tribunal de Arbitraje, 1963. p.p.69, 70. A.D. 600/52. Gob. del Territorio Norte de la Baja California vs. Tribunal de Arbitraje.) (72)

B.- La Previsión y Seguridad Sociales.

La llamada Declaración de los Derechos Sociales que fue obra del constituyente de 1917, lleva por título " Del Trabajo y Previsión Social ". -- Nombre que representa la más bella expresión de otorgar protección a los seres humanos cuando ponen en manos de otro su energía física y mental para transformar en cosas útiles el mundo que los rodea.

Protección, que es objeto de reglamentación jurídica por parte del derecho del trabajo en dos planos distintos, no obstante de poseer un mismo -- fundamento legal. El primero, llamado derecho individual del trabajo " protege al hombre pero es a cambio de su energía de trabajo; emerge del contrato individual y pretende que la energía desarrollada conceda al hombre una existencia digna de ser vivida. La previsión social, se desentiende de la -- prestación actual de la energía de trabajo y educa al hombre para que devenga un buen trabajador, cuidan de su integridad y de su salud a lo largo de su vida profesional y le recogen en la adversidad cuando los años o infortunio lo incapacitan para el trabajo." (73)

- (72) TRUEBA, Urbina Alberto y otro. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 5a. Parte. Jurisprudencias y Ejecutorias del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p. 518
- (73) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Ob. Cit. p. 3

Esto es, que los dos conceptos antes vertidos, son de aplicación inmediata cuando el hombre se enrola en una empresa para desarrollar una labor, pero el primero es en el presente y por todo el tiempo que dure la relación del trabajo, el segundo, es también en el presente, pero destinado a lo que puede suceder o no en el futuro.

De lo anterior podemos colegir que la previsión social es un derecho de los trabajadores, una contraprestación que les pertenece y que a su vez, entraña una obligación para el patrón que se derivan de la formación de la relación de trabajo.

El artículo 123 contiene las medidas de la previsión social en sus -- fracciones XII, XIII, XIV, XV, XXIX y XXX, que en términos generales son:-- Habitaciones cómodas e higiénicas para los trabajadores; escuelas y becas para los hijos de los trabajadores; servicios públicos, mercados, enfermerías, centros recreativos y demás necesarios a las comunidades de trabajo apartadas de las poblaciones; prohibiciones para la instalación de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar cerca de los centros de trabajo; capacitación y adiestramiento para los trabajadores; sistemas adecuados de higiene, salubridad y seguridad industrial; prevención y reparación de los riesgos profesionales; seguros de invalidez, vejez, -- de vida y cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, -- guarderías; estos últimos conforman en seguro social.

Las anteriores medidas de previsión social son proporcionadas por los patrones conjuntamente con el Estado a través de diferentes organismos --

públicos. Vgr., la dotación de habitaciones es regulada por un organismo descentralizado que lleva por nombre I.N.F.O.N.A.V.I.T; Las escuelas y becas para los hijos de los trabajadores es coordinada por la Secretaría de Educación Pública; La capacitación y el adiestramiento, es llevada a cabo bajo las reglas dictadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como las medidas para prevenir accidentes de trabajo y las de higiene y seguridad; Los seguros de invalidez, de vejez, de vida, enfermedades y accidentes son proporcionados por un organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social y que su función es reglamentada por la Ley del Seguro Social que fue expedida el 31 de diciembre de 1942, la cual contiene el mayor número de garantías sociales consagradas en el texto constitucional, las cuales son aplicadas a sólo un sector de la población: los asalariados.

Posteriormente, esa ley fue abrogada por una nueva Ley del Seguro Social que fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo de 1973. La cual tiene el consigna de extender las garantías sociales consignadas en las fracciones antes citadas del artículo 123 constitucional, a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad. Con esta ley surge la transformación de la previsión social a la seguridad social.

Es decir, la previsión social que nace y es aplicable a los trabajadores se transforma en seguridad social para extenderse a todos los componentes de nuestra población. En otras palabras: " La seguridad social es la idea de la previsión social y, consecuentemente del Derecho del Trabajo a la humanidad... La seguridad social recoge la idea para desbordar a la pre-

visión social. Es el destino del derecho del trabajo que se universaliza. Principió en el trabajador de la industria, para extenderse posteriormente a toda persona que preste sus servicios en beneficio de otra y que, en la seguridad social, se derrama sobre todos los hombres." (74)

i).- La Seguridad Social de los Trabajadores Públicos.

El tránsito de la previsión a la seguridad social también alcanzó a los trabajadores que sirven al Estado. La primera ley que consignaba medidas de seguridad social para los burócratas, fue la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro que fue promulgada el 12 de agosto de 1925, la cual fue substituida por la del 30 de diciembre de 1947 y esta, a su vez, por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 28 de diciembre de 1959. Esta última dió paso a una nueva ley, que lleva el mismo nombre, la cual entró en vigor el 1° de enero de 1984, que se encuentra vigente y que nos referirémos a ella más adelante.

La seguridad social para los trabajadores que prestan un servicio al Estado y, que se extiende también a los trabajadores considerados de confianza, se elevó a rango constitucional cuando fue adicionado el artículo 123 con el apartado B; y dicho apartado en su fracción XI estipula: "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.

(74) *Ibidem.* p. p. 13, 14

- 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 signifique 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 sala río íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo 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 lac tancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asis tencia 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 proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, - en arrendamiento o en 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 observar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en pro-

riedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, 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 los que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

Para atender los problemas de la seguridad social de los trabajadores del Estado, se creó un organismo llamado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que sus funciones son reguladas -- por la Ley del mismo nombre, que en cuanto a su expedición ya fue mencionado anteriormente, pasemos ahora a su contenido.

La ley de referencia nos menciona que en cuanto a su aplicación será para todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, así como para los demás Poderes de la Unión, el Legislativo y Judicial. También es aplicable para Administración Pública Estatal comprendiendo, desde luego, - los municipios. Abarca los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y fideicomisos públicos que se incorporen a - su régimen por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal. Además el beneficio se extiende a los familiares derechohabientes que menciona la propia ley, - por disposición expresa del artículo 1°.

El artículo 2° de la ley que se comenta, enumera en veinte fracciones

lo que comprende para ésta la seguridad social que deben de gozar los trabajadores antes señalados, bajo el régimen obligatorio, estos beneficios son: " I.- Medicina preventiva; II.- Seguro de enfermedades y maternidad; III.- Servicios de rehabilitación física y mental; IV.- Seguros de riesgos de trabajo; V.- Seguro de jubilación; VI.- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; VII.- Seguro de invalidez; VIII.- Seguro por causa de muerte; IX.- Seguro de cesantía por edad avanzada; X.- Indemnización global; XI.- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; XII.- Servicios de integración a jubilados y pensionados; XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; XIV.- Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; XV.- Préstamos a mediano plazo; XVI.- Préstamos a corto plazo; XVII.- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; XVIII.- Servicios turísticos; XIX.- Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y XX.- Servicios funerarios."

Como ha quedado anotado en las fracciones anteriores, los beneficios de seguridad social que se otorgan a los trabajadores que prestan un servicio al Estado, son más amplios que para los trabajadores en general que son regulados por la Ley del Seguro Social.

Para poder disfrutar de la seguridad social a que hemos hecho mención, todo trabajador que se encuentre bajo el régimen de esta ley deberá aportar unas cuotas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-

res del Estado en los términos que señala el artículo 16 de la ley en comento cuyo texto es: " Todo trabajador comprendido en el artículo 1° de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento de su sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior.

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

I.- 2% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las fracciones de la I a la III del artículo 3° de esta ley; y

II.- 6% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados - en las fracciones de la V a la XX del artículo 3° de la presente ley."

Ahora bien, en comentarios anteriores dijimos que uno de los objetivos principales de la previsión social dirigida a los trabajadores, es cuidar - su integridad y su salud durante el tiempo en que se encuentre en servicio, así como ofrecerle los medios necesarios cuando por causa de los años o por un infortunio no puede seguir laborando. Estos los traducimos en pensiones por riesgos de trabajo, en pensiones jubilatorias, por años de servicios, por edad avanzada y por causa de muerte. Situaciones que consideramos, forman los aspectos más importantes de la seguridad social y que he de referirme, aunque sea brevemente, a continuación.

Quando el trabajador sufre los riesgos y enfermedades profesionales - durante el ejercicio de su cargo, para todos estos casos el Estado asume - la atención de esos riesgos con cargo a su propio patrimonio. De acuerdo - con el artículo 33 de la ley, el Instituto se subrogará en la medida y términos de esta ley en las obligaciones de las entidades y organismos públi-

cos responsables.

En los casos de riesgo de trabajo que tenga como consecuencia la incapacidad parcial permanente, se le otorgará al trabajador una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades en la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo al salario que percibía el trabajador al momento en que ocurra éste. Si es declarada una incapacidad total permanente, se le concede al incapacitado una pensión igual al sueldo que venía disfrutando el trabajador en el tiempo que ocurriese el riesgo. Según disposiciones establecidas en las fracciones II y III del artículo 40 de la ley.

En cuanto a la pensión por jubilación el artículo 60 de la ley nos dice: " Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de esta ley, cualquiera que sea su edad. La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja."

Pensión por edad avanzada: " Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. " Según lo establece el artículo 61 de la ley en mérito. Y el artículo 63 de este mismo ordenamiento determina como se fija el monto de la pensión que va de los 15 años de servicios a los 29 y un porcentaje de -

salarios del 50 al 95% respectivamente.

La pensión por invalidez comprende a los trabajadores que se inhabilitan física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo si hubiesen contribuido al Instituto cuando menos 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir de la fecha en que el trabajador causa baja motivada por la inhabilitación. Así lo establece el artículo 67 de la multicitada ley del I.S.S.S.T.E..

Las pensiones por causa de muerte son reguladas por el artículo 73 de la misma ley y que se originan diversas clases de pensiones, tales como -- las pensiones de viudez, de orfandad y pensiones a los ascendientes. La -- muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere contribuido al Instituto por más de 15 años, así como la de un pensionado por vejez o invalidez, darán origen a las pensiones de viudez, de orfandad, o a los ascendientes, en su caso, según lo previene la ley en sus artículos 74, 75, 76, 77, 78 y demás relativos.

Por último, el tránsito de la previsión a la seguridad social, se ve reflejada en la ley de mérito, ya que como dijimos, la previsión sólo consideraba en forma exclusiva a los trabajadores que prestaban un servicio -- al Estado y seguridad social se ha expandido también a las personas que por algún motivo ya no presten un servicio personal al mismo Estado, el cual se le considera régimen voluntario y es regulado por esta misma ley en los -- siguientes preceptos:

" Artículo 142.- El trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad y no tenga la calidad de pensionado, habiendo cotizado para el Instituto cuando menos durante - cinco años, podrá solicitar la continuación voluntaria en en régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva, y al efecto cubrirá integralmente las cuotas y - las aportaciones que correspondan conforme a lo dispuesto por - los artículos 16 y 21 de esta ley. Las cuotas y aportaciones se ajustarán anualmente de acuerdo con los cambios relativos que - sufra el sueldo básico en la categoría que tenía el interesado en el puesto que hubiere ocupado en su último empleo."

" Artículo 143.- La continuación voluntaria dentro del seguro - antes mencionado deberá solicitarse dentro de los sesenta días siguientes al de la baja del empleo."

C) Medios de Defensa de sus Derechos.

Si nos atenemos en forma exclusiva a la letra de la fracción XIV, apartado B, del artículo 123 Constitucional que dice: " La ley determinará los cargos que serán de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social." Debemos pensar que éstos son los únicos derechos de que disfrutaban los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Sin embargo, a través del presente trabajo hemos mencionado algunos - otros, que por el simple hecho de prestar un servicio al Estado, los han - adquirido. Sin que se les pueda suprimir, aunque la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluya de su régimen. Entonces, cuando alguno - de esos derechos han sido vulnerados, ¿ Ante quién se podrá recurrir en busca de justicia y de respeto a esos derechos laborales?

1) Concepto Legal.

Debido a la adición que sufrió el artículo 123 Constitucional con el - apartado B, que regula los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos y el Estado, éstos deben resolver sus conflictos laborales ante el - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual es competente para -- dirimir dichos conflictos, tal y como lo establece la fracción XII del citado apartado B, cuyo texto es: " Los conflictos individuales, colectivos o -

intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria."

Por su parte la citada ley reglamentaria en su artículo 124 establece: " El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: -- fracción I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores."

Como vemos, el texto de la Constitución y la fracción I de la ley que transcribimos, hablan de conflictos individuales que se pueden presentar - entre el titular de la dependencia o entidad y los trabajadores. Ya en otro lugar de este estudio, hemos demostrado que los servidores públicos de confianza son trabajadores, luego entonces, no existe inconveniente para colegir que el trabajador de confianza tiene expedito su derecho de acudir ante ese Tribunal para ventilar su controversia.

Pero ante tal deducción lógica, debemos recordar que en el segundo ordenamiento que mencionamos, existe una disposición que excluye a los trabajadores de confianza de su régimen. Esta disposición es el repetido hasta la saciedad, artículo 8º de la ley burocrática; y que si los excluye de las prerrogativas que ésta concede, también los priva de poder acudir ante el órgano jurisdiccional que expreso se creó para resolver las controversias de los trabajadores públicos.

En consecuencia, el multicitado precepto del ordenamiento burocrático deja en completo estado de indefensión a los trabajadores de confianza, ya

que no los remite a una ley que les sea aplicable y que además tenga establecido el organismo que resolverá sus conflictos laborales. De tal suerte excluye a los servidores públicos de confianza no sólo del procedimiento - laboral, sino de todo un orden normativo. ¿ Y que hace entonces el trabajador de confianza cuando se le trasgreden sus derechos laborales? Pues ante tal inseguridad laboral y por tanto jurídica, que se somete en la gran mayoría de los casos a cualquier vejación, ya que no sabe ante que autoridad acudir en demanda de protección y justicia, pues no puede ocurrir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ni ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

ii) Concepto Jurisprudencial.

Ante la situación antes descrita, " se había resuelto en este caso, - por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que pueden acudir ante un -- Juez de Distrito en amparo indirecto; pero con sorpresa nos encontramos que la H. Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante el texto expreso del artículo 8 de la ley, que expresa que los empleados de confianza quedán excluidos de su régimen, sentó jurisprudencia cambiando - el sentido de la ley." (75) La jurisprudencia a que se refiere este autor es la siguiente:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las - personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, -- como garantía social, con la inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el -

rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán. B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho apartado B contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado B, y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la

Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de Confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comentario no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción. "

Amparo directo 3208/65. Carlos Barrera Rufz, 9 de mayo de 1966. 5 votos
Ponente: Angel Carbajal.

Amparo directo 3295. Antonio Cervantes Huerta y otro, 21 de febrero de -
1969. 5 votos, Ponente: David Franco Rodríguez.

Amparo directo 764/78. Sergio Antonio Domínguez Espinosa, 6 de febrero de
1979. 5 votos. Ponente: Julio Sanchez Vargas.

Amparo directo 4893/78. Ismael Matus Martínez, 14 de marzo de 1979.
5 votos. Ponente Julio Sanchez Vargas.

Amparo directo 6130/77. Antonio Cabrera Macías, 25 de abril de 1979.
Unanimidad 4 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. (76)

(76) *Ibidem.* p.p. 524, 525

De lo antes expuesto, reafirma nuestra posición al considerar trabajadores a los llamados servidores públicos de confianza; y que cualquier conflicto entre éstos y el Estado-patrón, deberá ser resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a pesar de que la ley que regula esos conflictos los excluya de la misma.

Y para terminar con la discusión de que ante que autoridad se debe acudir cuando se suscita una controversia entre el Estado y los Trabajadores de Confianza, nuestro más Alto Tribunal nos dice lo siguiente:

" TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AMPARO Y JUICIO - LABORAL. La segunda sala de esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, no gozan de la protección del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir al mismo cuando son dados de baja, sino que tienen que acudir a un amparo administrativo indirecto. Y la cuarta sala de este Alto Tribunal, ha estimado que los trabajadores de confianza sí pueden acudir, en esa situación, al tribunal de que se trata. Es de notarse que el artículo 123, apartado B, fracción XII, señala que los conflictos individuales de los trabajadores del Estado serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin decir, si se refiere sólo a los de base. Pero la fracción XIV, que es la única que habla de cargos de confianza, establece expresamente, que las personas que los ocupen disfrutarán de los beneficios de la seguridad social.

Esta última fracción claramente señala limitativamente los derechos de los trabajadores de confianza, de entre otros los que las fracciones anteriores conceden a los trabajadores en general, que deben entenderse como los de base. De lo contrario, no habría diferencia entre estas categorías. Luego la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los trabajadores de confianza tengan en términos semejantes a los trabajadores de -

base. De lo que se sigue que cuando son cesados, no pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que deben acudir al amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo. A mayor abundamiento, el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresamente ordena que quedan excluidos del régimen de esa ley (que es la que regula competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) los empleados de confianza. Luego, mientras no se haya declarado la inconstitucionalidad de ese precepto, con efectos de cosa juzgada para él, un trabajador de confianza que lo desee, podrá demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, si se le aplica en su perjuicio el artículo 8° citado, promover un amparo en que reclama la inconstitucionalidad de ese precepto y del acto de su aplicación; al menos, por lo que hace a los derechos únicos que la fracción -- XIV apartado "B" del artículo 123 concede, en cuanto hace a protección al salario y a beneficios de seguridad social. Siendo de notarse que una cosa es la protección al salario, que se refiere al tiempo de pago y monto del mismo y otra la estabilidad en el empleo, o sea las posibilidades de darlo de baja o cesarlo, aunque a este efecto, claro el derecho a recibir salario, lo que es otra cuestión."

Amparo directo 409/81.- Secretario de la Reforma Agraria, 16 de marzo de 1983. 5 votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.(77)

Vemos que debido a la inconstitucionalidad del artículo 8° de la ley burocrática, se propicia esta diversidad de criterios. Por lo que podemos deducir que los medios de defensa de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, cuando son objeto de violación de sus derechos se reducen a tres, según las transcripciones hechas, siendo estos: Amparo directo ante

(77) ARROYO, J. Trujillo. Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Tomo II. año 10, 1981. Editorial Cárdenas Editores. México, 1984. p. 2270

los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia - de la Nación. El amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito y la deman da ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por nuestra parte consideramos, que cuando se vulnera cualquier derecho de un trabajador de confianza que sirve al Estado, el medio de defensa es acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en busca de justicia y demandar en los términos de los capítulos I, II y III, que conforman el Título Séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual contempla el procedimiento que se puede seguir ante el mismo, cuando haya un conflicto individual entre un trabajador y el Estado-patrón, en concordancia con la fracción XII, del apartado B, del artículo 123 Constitucional en donde no preveen la diferencia entre trabajador de base y de confianza.

C A P I T U L O V
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

A.- Pre-empleo.

B.- Empleo.

C.- Escalafón.

D.- Post-empleo.

A).- El Pre-Empleo.

La vida del burócrata fue y ha sido, desde tiempos inmemorables azarosa y sujeta a múltiples factores que lo mantenían en la cuerda floja. Se llegó a hacer tradicional que cuando llegaba un nuevo Presidente de la República, o el titular de alguna dependencia y hasta el jefe de oficina, todos salían disparados para dejar el lugar a aquellos con que los nuevos jefes habían adquirido compromisos políticos o de simple amistad.

Debido a eso surge el primer antecedente del servicio civil, que tenía como objetivo frenar los despidos masivos de los empleados públicos y a veces hasta los mozos que prestaban un servicio al Estado. Fue a partir de la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, donde se pensó darle seguridad al trabajador público de permanecer en su empleo, ya que en su artículo segundo establecía: " Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. " Precepto que fue una promesa solemne hecha al país que debía cumplirse a la brevedad posible.

Pero a pesar de ello, no fue sino hasta el 9 de abril de 1934, cuando el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, haciendo conciencia de la problemática del servidor público, dicto un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil y en su exposición de motivos quedó plasmado lo siguiente: " Estimo que ha llegado para mí la oportunidad

de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohiar un régimen, con él que me vinculo personalmente para que sirva a través del tiempo o campo de experiencia que propicie la nueva administración, el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación y la formulación de su ley respectiva." (78)

Este acuerdo que tuvo una vigencia sumamente breve, del 12 de abril - al 31 de noviembre de 1934, no tuvo aplicatoriedad general, sólo amparó a los que desempeñaban empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder - Ejecutivo, siempre que no tuvieran el carácter de militares.

Posteriormente, en el año de 1938, a instancias del entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas se expidió la primera ley protectora de los trabajadores al servicio del Estado cuyo nombre era Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, quedando abrogada por una nueva ley con el mismo nombre que fue expedida en el año de - 1941. En el año de 1960 a instancias del entonces Jefe del Ejecutivo Federal, Adolfo López Mateos, se le otorgó rango constitucional a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, con la adición al artículo 123 Constitucional, con el apartado B. Consecuentemente dicho apartado dió vida a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que - se encuentra en vigor desde el año de 1963. En los citados ordenamientos - no aparecen contemplado el servicio civil.

(78) Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al - Servicio del Estado. Editado en los Talleres Gráficos de la F.S.T.S.E. México, 1976. p. 35

No fue sino hasta el año de 1982, a instancias del Presidente de la -- República, Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se pensó en instaurar el Ser vicio Civil dentro de la propia administración, para el efecto dictó un -- acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Este acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial - de la Federación el 29 de junio de 1983, tiene como objetivo: " Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficacia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal." Según se desprende del considerando el citado acuerdo.

Por otro lado, en el año de 1985, el dirigente de la Federación de -- Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Manuel German Parra Pra do se ha dado a la tarea de instaurar, con apoyo del Jefe del Ejecutivo Federal, el servicio civil de carrera, el cual tendrá como objetivo que el - personal de las administraciones públicas federal, estatal y municipal ten gan la posibilidad de hacer una carrera como funcionario y obtener la segu ridad en el empleo como la oportunidad de ascender por su vocación y sus - méritos alcanzados hasta puestos que hoy en día son de confianza y, por lo tanto dependientes del nombramiento del titular de la entidad o dependencia gubernamental de que se trate.

Con el servicio civil de carrera, se pretende, como lo manifestó textualmente el dirigente de referencia, " evitar el arribismo, el compadrazgo que en muchas ocasiones ha desplazado a los servidores más experimentados, responsables, honestos y capacitados se hagan cargo de los mandos medios de la administración pública. Con ello se lograría la profesionalización del servicio público federal y que el nivel operativo del gobierno federal se mantenga inmune a los vaivenes políticos y se aseguraría la continuidad con los programas y obras gubernamentales. Además, los trabajadores de apoyo a esos mandos medios, que ahora son considerados de confianza, serían protegidos por el movimiento sindical y obtendrían su inamovilidad, terminando así con la angustia que hasta ahora les producen los cambios de funcionarios." (79)

En efecto, con la instauración del servicio civil de carrera se ha pretendido que los trabajadores considerados de base lleguen a ocupar puestos de los llamados de confianza a nivel medio como son: Jefaturas y Subjefaturas de Departamento, de oficina, Dirección y Subdirección de Área, los cuales son puestos a nivel operativo, por lo que se han elaborado programas con etapas y procesos para hacer efectivo el Servicio Civil de Carrera.

La primera etapa lleva por nombre el Pre-empleo, la cual es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al servicio civil y el Estado como patrón. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

(79) Revista de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Año III. Tomo. III. Número 29, noviembre de 1985. p. 14

En cuanto al reclutamiento, las dependencias y entidades a través de sus unidades administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

En cuanto a las primeras serán las propias ramas de actividad en donde se genera la vacante, ajustándose al Sistema Escalonario, el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones y las plazas vacantes que se generen en el pie de la rama.

Las fuentes externas, debe de acudir en primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo a través de la celebración de convenios.

La selección del personal se llevará a cabo mediante un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante a ocupar el puesto de que se trata.

En las anteriores consideraciones, encontramos el primer objetivo del servicio civil de carrera, el cual es, que los trabajadores de rango inferior ocupen puestos superiores de mando a nivel medio por méritos propios, en base a su capacidad y conocimiento, dando como resultado un mejor servicio público.

B).- Empleo.

En esta segunda etapa del servicio civil de carrera se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado. En ella se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos. Dentro de esta etapa intervienen los siguientes procesos:

El nombramiento.- Ya comentamos en otro lugar de este trabajo que para establecer formalmente una relación de trabajo entre un individuo y el Estado, nuestra legislación ha implantado tres sistemas que son: la elección popular, el nombramiento y figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

En cuanto al nombramiento para los trabajadores a puestos de nivel medio que conforman prácticamente el servicio civil, son nombrados, casi siempre, por el titular de la dependencia, por los directores y subdirectores de área y en alguna ocasión por los jefes de departamento. Con el servicio civil de carrera se pretende eliminar este sistema y que el nombramiento a esos puestos recaigan sobre trabajadores que ostentan la categoría de base.

La inducción .- El objetivo es proporcionar al trabajador público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permita identificarse --

con el puesto que se le asigne; los objetivos institucionales; la carrera que realizará en el servicio civil; e, informarse de las prestaciones y - servicios de seguridad social a que tiene derecho.

La capacitación.- Los objetivos radican en aportar al trabajador público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado, y, por otra estar en condiciones de concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a - generar y propiciar que las dependencias cuenten con personal preparado -- para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

La promoción .- Tiene como objetivo permitir al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto, de remuneración a través del Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado.

El desarrollo.- Consiste en proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y social.

Como ha quedado asentado, en esta segunda etapa del servicio civil de carrera se ha pretendido erradicar por completo el sistema de nombramiento a puestos de niveles medios a personas que se encuentran fuera de la pro-- pia administración y que desconocen por completo los objetivos del servicio público, siendo estas personas, amigos, parientes o allegados del servidor que los nombra.

C).- Escalafón.

Los trabajadores públicos tienen derecho a ser mejorados en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere toda actividad administrativa.

El derecho al ascenso de los trabajadores del Estado se encuentra -- plenamente reconocido por nuestra Carta Magna en la fracción VIII, del --- apartado B, del artículo 123 de la Constitución que a su letra dice: "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad."

En base a lo expresado por el ordenamiento transcrito debemos entender que el derecho al escalafón es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la administración pública a categorías superiores que impliquen mayores derechos, obligaciones y una mejor remuneración. El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su -- labor, a mejorar en la condición de salario y demás prerrogativas que rodean al empleo público.

El artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos dice que trabajadores tendrán derecho a ser ascendidos: "Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior."

El mismo ordenamiento a que hacemos mención nos señala los requisitos para poder ascender en su artículo 49, siendo estos los siguientes: -----

" a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza; b) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada; c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuya relaciones laborales se rijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto a un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador."

Cumplidos que sean estos, cualquier trabajador de base podría aspirar a ocupar un puesto de nivel medio, sin embargo existe un tope hasta donde el trabajador podrá ascender, es decir, sólo podrá llegar hasta el mayor puesto considerado de base sin que rebasa la barrera hacia los puestos de confianza.

Con la instauración del servicio civil de carrera se pretende respetar el sistema escalafonario ya existente, pero se tiene la intención de crear otro sistema de méritos para la promoción de trabajadores públicos de base a niveles medios, con ello se cumplirá con el gran objetivo de la clase trabajadora de poder ascender a puestos de mayor responsabilidad y de mejor remuneración, se evitarán también las designaciones apoyadas en el favoritismo y los compromisos personales y se propiciará que desaparezcan con--

ductas en funcionarios que afecten el interés nacional. Serán precisamente la capacidad y la experiencia los elementos fundamentales que definirán -- quienes desempeñen los cargos, fortaleciendo la vocación de servicio y la institucionalidad que debe prevalecer en los servicios públicos.

El sistema escalafonario que se ha pretendido instaurar es el funcional e intercomunicado. El primero tiene como objetivo fundamental permitir el movimiento ascendente del trabajador público vía capacitación, entre -- puestos afines dentro de la misma rama, ordenados jerárquicamente en la -- estructura escalafonaria.

A través de la intercomunicación se tratarán de realizar los movimientos de promoción que permitan a los trabajadores ascender a los puestos -- ubicados en distintas ramas del mismo grupo, e inclusive en otras ramas -- de distintos grupos por medio de la capacitación.

El universo de posibilidades de ascenso permitirá el desarrollo del -- trabajador público, brindándole la oportunidad de superarse en el aspecto personal y por ende, en el ámbito familiar y social.

D).- Post-Empleo.

Esta es la etapa final de la carrera del trabajador público, que obedece a la conclusión del servicio activo prestado por el trabajador en la Administración Pública Federal, preservando sus derechos a la seguridad social. La integra lo siguiente:

La baja.- Cuyo objetivo es concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el servicio civil, originada por despido, renuncia o defunción. Al respecto de los primeros, el artículo 32 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, nos dice: " El trabajador dado de baja por cese o renuncia, terminación de la obra - o del tiempo para los cuales haya sido designado, pero que haya prestado - servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación durante un mínimo de seis meses, conservará en los dos meses siguientes a la misma el derecho a recibir las prestaciones establecidas en el capítulo anterior - Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus familiares derechoh bientes." Siendo estos derechos que se señalan el seguro de enfermedades - y maternidad, así como el de la medicina preventiva.

En cuanto a la defunción, el artículo 73 del mismo ordenamiento otorga una pensión por causa de muerte por las siguientes causas: " La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años, o bien

acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de diez años de cotizaciones, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía de edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia - en su caso, según lo previsto por esta ley."

Jubilación.- Tiene como objetivo proporcionar las prestaciones socio-económicas a todo aquel trabajador que en el ámbito del servicio civil haya cumplido los años de servicio que marca la legislación vigente.

El ordenamiento que estamos invocando en su artículo 60 establece una pensión por jubilación previos los requisitos a que hace mención, siendo - estos: " Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con - 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en - los terminos de esta ley, cualquiera que sea su edad.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción - comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja."

Pensión.- Con el objetivo de proveer seguridad en todos los aspectos a todo aquel trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

Al respecto el ordenamiento ya citado en su artículo 67 nos dice:" La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño, si hubiese contribuido -

con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación..."

Como ha quedado asentado, estos derechos que conforman la última etapa del servicio civil de carrera ya se encuentran regulados. Pero a pesar de ello sólo operan para los trabajadores de base, no así para los de confianza ya que es muy difícil que éstos cumplan con el requisito tiempo para hacerse acreedores a estos derechos, debido a que, actualmente un trabajador de confianza no durará más de seis años en un puesto dentro de la Administración Pública, ya que al terminar la gestión del servidor que lo nombró, él también deberá dejar el puesto que ocupa

En cambio si un trabajador que ocupa actualmente un puesto inferior - fuese ascendido a otro de nivel medio considerado de confianza, éste si podrá gozar de los beneficios que se otorgan en esta etapa.

En resumen, la implantación del servicio civil de carrera, sería un avance para nuestra administración pública, pero desafortunadamente no se ha llegado a cristalizar en forma favorable esta idea. Se han hecho propuestas por parte de los dirigentes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, algunos otros mandatarios con espíritu revolucionario, sin que hasta la fecha se haya hecho eco a las mismas.

Esas peticiones se han desechado por cuestiones de tipo político y económicas, trayendo como consecuencia el descontento de una parte de la

clase laboral como es la burocracia.

Por nuestra parte consideramos que es una imperiosa necesidad instituir un efectivo Servicio Civil de Carrera que cumpla con los objetivos ha - que hemos hecho mención. Con esta implantación se terminaría el nepotismo que impera dentro del ámbito de la Administración Pública, tanto Federal - como Estatal y Municipal. Asimismo erradicar por completo el vicio que se ha arraigado sexenio tras sexenio en que todos los trabajadores a nivel medio son " renunciados por disposición expresa " del Presidente de la República que termina su gestión.

Además, sería conveniente tomar en consideración lo hecho por otros - países como Inglaterra y Estados Unidos, por hoy las naciones más adelantadas en este aspecto, que han terminado con la subcategorización y los obstáculos que impiden que los trabajadores de base accedan a mandos de mayor jerarquía administrativa, aparte de evitar la costumbre de emplear trabajadores con nombramiento de confianza y que realizan funciones de base y viceversa.

C A P Í T U L O VI
CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

A.- Conclusiones.

B.- Proposiciones.

A).- Conclusiones.

PRIMERA.- Desde su aparición sobre la tierra, los seres humanos han realizado actividades tendientes a producir bienes, primero, en beneficio de el mismo sobreponiéndose a las adversidades de la naturaleza para subsistir. Posteriormente las efectúa en favor de otro, donde nace la explotación del hombre por el hombre.

SEGUNDA.- Ante la inhumana explotación de que era objeto el ser humano, hubo de surgir un conjunto de normas jurídicas, llamadas Derecho del Trabajo, cuyo principal objetivo es proteger a los individuos que ponen su energía física y mental en manos de otro. Ese grupo de personas han recibido diferentes nombres, como son: obrero, empleado, jornalero, artesano, etcétera. Pero nuestra legislación laboral ha reducido la denominación en una sola: trabajador. Y la persona que se beneficia con la actividad de éste, es llamado patrón.

TERCERA.- Influenciado por legislaciones extranjeras, nuestro Derecho Laboral crea una nueva categoría de trabajador que lo ha nombrado de confianza, en base a la naturaleza de las funciones que desempeña, siendo éstas las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan el carácter general. Pero el término general, ha sido objeto de contradictorias apreciaciones, ya que la Ley Federal del Trabajo no menciona en que consiste la generalidad de funciones. Porque si, por ejemplo, en una empre

sa existen cinco contadores y uno de ellos es el encargado de supervizar - a los otros cuatro, el primero es el que realmente realiza actividades de confianza, pero como los segundos también realizan una función semejante, la contabilidad de la empresa, todos son trabajadores de confianza.

CUARTA.- El trabajador de confianza de la iniciativa privada, goza de los beneficios que la ley otorga a los demás prestadores de servicios pero con sus limitantes derivadas de la naturaleza de sus funciones. Tal y como ha quedado señalado en el capítulo primero inciso B del presente trabajo.

QUINTA.- Las personas que prestan un servicio personal mediante una - remuneración al Estado, también son trabajadores, por lo que se han expedido estatutos jurídicos que regulan las relaciones entre ambas, siendo estas netamente laborales.

SEXTA.- En los diversos ordenamientos que han regulado las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, han sido excluidos de su protección los que realizan funciones de confianza.

SEPTIMA.- En el año de 1960 se otorgó rango constitucional a las relaciones laborales entre las personas que realizan una labor en beneficio del Estado, adicionando el artículo 123 con el apartado "B"; consagrando en catorce fracciones los beneficios de que deben gozar dichos trabajadores.

OCTAVA.- No obstante la consideración anterior, cuando se expide la - ley reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, excluye

en su artículo 8° de su régimen a los trabajadores de confianza sin fundamento alguno, lo que colegimos que dicho precepto es inconstitucional.

NOVENA.- Los trabajadores bancarios, hasta antes de la nacionalización de la banca, sus condiciones de trabajo eran reguladas por reglamentos totalmente inconstitucionales. Entre esos reglamentos no existía la categoría de confianza, lo que nos ha llevado a pensar que todos ostentaban dicha categoría.

DECIMA.- La relación laboral entre el Estado y sus servidores nace por un acto administrativo condicionado llamado nombramiento, el cual debe ser aceptado y protestado. Siendo requisito indispensable para que un trabajador de los llamados de confianza pueda realizar sus funciones. Siendo intranscendente la elaboración de un contrato de trabajo o la aplicación de un estatuto objetivo mientras no se expida dicho nombramiento. En base a los conceptos vertidos en el capítulo segundo de esta tarea.

DECIMA PRIMERA.- A pesar de que el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado excluye de su régimen a los que realizan funciones de confianza, las condiciones generales de trabajo burocrático no priva a éstos de los beneficios que se otorgan para todos los prestadores al servicio del Estado en general.

DECIMA SEGUNDA.- La inamovilidad en el empleo es un derecho que la Constitución otorga a los prestadores de servicios en general, sin embargo al trabajador de confianza del Estado, se le priva de tal derecho por sistema,

ya que el apartado B del artículo 123 que regula las condiciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, no consagra ninguna excepción de reinstalar a los citados trabajadores, ni faculta a su ley reglamentaria a que lo haga, como sucede en la fracción XXII, del apartado A del ordenamiento constitucional y en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo.

DECIMA TERCERA.- La previsión social nace para proteger a las personas que realizan una labor en beneficio de otra, teniendo como principal objetivo cuidar la integridad y la salud de éstos. Posteriormente se transforma en seguridad social, teniendo la misma finalidad pero extendida a todas las personas en general. Es un beneficio que se otorga también a los trabajadores de confianza al servicio del Estado por mandato constitucional y - del cual gozan totalmente.

DECIMA CUARTA.- Debido a la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, que excluye de su régimen a los trabajadores de confianza, no se ha llegado a definir en forma integral ante que órgano jurisdiccional deben acudir éstos en busca de justicia cuando se trasgreden sus derechos. Por lo que hemos deducido - que los conflictos laborales que se presenten entre un trabajador de confianza y el Estado se deben ventilar en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

B).- Proposiciones.

1a.-El término " carácter general " que menciona el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo en las labores que realizan los trabajadores de -- confianza, es necesario que desaparezca de este precepto para evitar confusiones y aplicar realmente la fórmula que ha consignado dicha disposición que no es por el nombre que se dá la categoría de confianza, sino por las funciones que desempeñan.

2a.- La fracción XXII del artículo 123 Constitucional en su versión - original, otorgó el derecho a la reinstalación o el pago de una indemnización a los trabajadores en general cuando éstos fueran despedidos injustificadamente de su empleo. Posteriormente la mencionada fracción fue adicionada facultando a su ley reglamentaria a que señalara quienes no podían -- gozar del derecho a la reinstalación; así el artículo 49 de la Ley en su - fracción III incluyó a los trabajadores de confianza, situación totalmente ilegal, ya que si partimos del principio general de que los de confianza - también son trabajadores, no hay porque privarlos de más riqueza que no sea su energía de trabajo. Por lo que se propone que sea derogada la citada --- fracción III del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo y sea objeto de reivindicación el derecho de reinstalación obligatoria a los de confianza - cuando éstos sean blanco de despidos injustificados.

3a.- El artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un monumento a la inconstitucionalidad por lo que debe de desaparecer de la Ley que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, debido a las siguientes consideraciones: El artículo 123 Constitucional fue adicionado con el apartado B, el cual otorga el mínimo de prerrogativas que deben de gozar los trabajadores que prestan un servicio personal al Estado; Posteriormente se expide la ley reglamentaria del citado apartado B, la cual influenciada por la Ley Federal del Trabajo, divide en dos clases a la clase trabajadora, los de base y los de confianza. No conforme con eso, excluye a los segundos de su protección, sin fundamento legal alguno, ya que la fracción XIV del mencionado apartado B, dice que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que éstos gozarán de las medidas de protección al salario y el beneficio de la seguridad social, no que los prive de los demás derechos que gozan todos los trabajadores que prestan un servicio al Estado.

4a.- Otro artículo que luce su inconstitucionalidad es el 6° de la Ley que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, motivo por el cual deberá ser derogado de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El fundamento lo mencionamos a continuación: la fracción IX, apartado B, del artículo 123 Constitucional, otorga el derecho a la reinstalación obligatoria cuando un trabajador es separado injustificadamente de su trabajo, señalándolo en forma genérica no estableciendo excepciones ni facultando a su Ley reglamentaria para que lo haga, como es el caso de la fracción XXII del apartado A y de la fracción III del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo el artículo 6° de la Ley

burocrática, sólo establece la inamovilidad o estabilidad a los trabajadores que son considerados de base después de seis meses de servicios y sin nota desfavorable en su expediente.

5a.- No todos los trabajadores de confianza que prestan un servicio al Estado, deben de gozar de la inamovilidad en el empleo, ya que la Ley - divide a estos mismos trabajadores en tres grados o rangos de acuerdo con las funciones que desempeñan. Entre éstos encontramos el primer grado que son puestos de absoluta confianza como son los que realizan sus funciones por elección popular y los que son nombrados directamente por el Jefe del Ejecutivo Federal, que son puestos de carácter político siendo actos de go bierno que trascienden al ser del Estado, por lo tanto estos trabajadores no deben de gozar de la estabilidad en el empleo. El segundo grado lo conforman los trabajadores que realizan también actos de gobierno en menor -- escala que los anteriores y con sus actos también trasciende al ser del -- Estado que realizan labores de dirección, inspección, vigilancia y fiscaliz zación, tampoco deben de disfrutar de la estabilidad en el empleo. Y el -- tercer grado lo conforman los trabajadores a nivel operativo, que con sus actos tienden a preparar las funciones que desempeñan los anteriores y no trascienden al ser del Estado, por lo que deben de gozar de la estabilidad para darle continuidad a los planes y programas que forman el servicio público, entre ellos consideramos a los Directores y Subdirectores de Area, Jefes y Subjefes de Departamento y Jefes y Subjefes de Oficina.

Ante tales consideraciones, el artículo 5° de la Ley Federal de los - Trabajadores al Servicio del Estado, deberá ser reformado en el sentido de

enumerar específicamente quienes son trabajadores de confianza, basándose en los conceptos antes señalados y suprimir la generalidad de puestos que ha dado motivo a una duplicidad de funciones y una interpretación errónea de los puestos que son considerados de confianza. Asimismo el artículo 6° del citado ordenamiento, deberá precisar que trabajadores de confianza no deben de gozar de la estabilidad en el empleo, para no privar de ese derecho a los servidores públicos por sistema, cuando es otorgado constitucionalmente.

6a.- El artículo 123 de la Constitución General de la República, en su versión original, la escisión posterior en dos apartados, A y B, las leyes reglamentarias que de éstos emanan, nacieron para proteger a los individuos que ponen su energía física y mental en manos de otro. Sin embargo las legislaciones que regulan las relaciones laborales entre el trabajador y el patrón, siguen criterios diferentes en cuanto a los derechos que deben ser otorgados a una parte de la clase trabajadora, como son los llamados de confianza. Así, la Ley Federal del Trabajo que regula las condiciones laborales de los llamados trabajadores privados, restringe de sus derechos a los de confianza basándose en las funciones que desempeñan. Además de que son objeto de regulación aparte y los considera como trabajadores especiales; Los trabajadores bancarios de confianza, que pasaron a ser servidores públicos a partir de la nacionalización de la banca, no son excluidos de las prerrogativas que otorga la ley que regula sus labores, pero los priva de disfrutar del derecho a la estabilidad en el empleo; La ley burocrática, excluye en forma definitiva a los de confianza de su régimen, dejándolos sin protección que todo trabajador, como tal, debe tener. Por lo que se su-

giere que se uniformen los criterios en las legislaciones anotadas a fin de determinar los derechos de que deben gozar éstos trabajadores y dejen de ser " los patitos feos " de nuestras legislaciones laborales, además de que dejen de ser objeto de toda clase de arbitrariedades por parte del patrón, ya sea éste público o privado y que sean considerados como lo que son: trabajadores.

7a.- La falta de protección legal a los trabajadores de confianza que sirven profesionalmente al Estado, ha sido resentido considerablemente por las personas que ocupan puestos de mando a nivel medio, por lo que la instauración del servicio civil de carrera en México es necesario, acorde a nuestra realidad política, social y económica, estableciéndolo como un sistema sano que garantice la permanencia, la estabilidad y prestación eficiente e integral de la función pública, mediante la racionalización del proceso administrativo del gobierno y la profesionalización del personal inmerso en él, respetándose mutuamente sus derechos, dentro de un marco de justicia y seguridad social. El ordenamiento jurídico que se propone, deberá llevar por nombre, Del Servicio Civil. Debe tener como base los antecedentes a que hemos hecho mención a través del presente trabajo, (Acuerdo sobre organización del Servicio Civil, publicado por Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934. Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941. El apartado B del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del I.S.S.S.T.E. y otras disposiciones sobre la materia vigentes.) El cual tendrá como objetivos principales: a).- Que los trabajadores que ocupan plazas menores en el Catálogo de Puestos, lleguen a ocupar puestos de confianza por méritos -

propios a nivel medio como son: Jefaturas y Subjefaturas de Oficina, de Departamento y Direcciones y Subdirecciones de Area; b).- Terminar con el arribismo e implantación de personas ajenas a la Administración Pública - en esos puestos; y, c).- Que estos trabajadores sean objeto de protección por parte de las disposiciones aplicables a todos los trabajadores en general, disfrutando de los derechos a que se han hecho acreedores por lo que son: trabajadores. Lo que traería como consecuencia, un buen servicio público, que es el objetivo principal de toda Administración Pública, ya sea ésta Federal, Estatal o Municipal.

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L

- ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. Edición
Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- ALONSO, García Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. 4a. Edición.
Editorial Ariel. Barcelona España, 1973.
- ANDA, Gutiérrez Cuauhtemoc. La Nacionalización de la Banca. Editada en los
Talleres Gráficos del Instituto Politécnico --
Nacional. México, 1982.
- CABANELLAS, de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial
Heliasta, S.R. L. Buenos Aires Argentina,
1982.
- CANTON, Moller Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana.
Editorial Cárdenas Editores. México, 1978.
- CARDENAS, Lázaro. Ideario Político. Selección y Presentación de Durán --
Leonel. Editorial Serie Popular Era. México, 1979.
- CAVAZOS, Flores Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Editorial --
Jus, S.A. México, 1979.
- CAVAZOS, Flores Baltasar y otros. Ley Federal del Trabajo, Tematizada y
Sistematizada. 18a. Edición. Editorial
Trillas. México, 1985.
- DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. 5a. Edición. Editorial --
Porrúa, S.A. México, 1984.

- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II
6a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.,
México, 1961.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomos I y II 9a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1984.
- DE PINA, Rafael y otro. Diccionario de Derecho. 21a. Edición
Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- ESCRICHE, Joaquin. Diccionario Razonado de Legislación y ---
Jurisprudencia. Tomo I. Editorial Porrúa -
S.A., México, 1979.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Edición. Editorial
Porrúa, S.A., México, 1984.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 14a. Edición.
Porrúa, S.A., México, 1984.
- JEZE, Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo.
Editorial. de Palma. Buenos Aires Argentina, --
1949.
- KAHLER, Erich. Historia Universal del Hombre. Traducido del --
inglés por Márquez Javier. 5a. Reimpresión. ---
Editorial Fondo de Cultura Económica. México, -
1973.
- MARGADANT, S. Guillermo. F. El Derecho Privado Romano. 11a. ---
Edición. Esfinge, S.A. México, 1982.

- PALAVICINI, Félix F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo. I Editorial Edimex, S.A., Naucalpan, Edo. de México, 1980.
- PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducida del Francés por Fernández González José. 9a. Edición. Editorial. --- Ediciones Selectas. México, 1982.
- SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. Traducida del Inglés por Herrero Vicente. 6a. Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 12a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- TRUEBA, Urbina Alberto y otro. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 22a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- TRUEBA, Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Editorial. Porrúa, S.A., México, 1973.
- TRUEBA, Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. Edición Editorial. Porrúa, S.A., México, 1981.
- ARROYO, J. Trujillo. Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Tomo II. año 10, 1981. Editorial. Cárdenas Editores. México, 1984.
- VILLEGAS, Basavilbazo Benjamin. Derecho Administrativo. Tomo III. Editorial de Palma, Buenos Aires Argentina, 1951.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S.A., 77a. Edición. México, 1985.

Código Federal Electoral. Editorial Talleres Gráficos de la -
Nación. 2a. Edición. México, 1987.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la
Unión, 1938. Editorial Imprenta Didot, S. de R.L. México, 1938.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la
Unión, 1941. Editorial Imprenta Didot, S. de R.L. México, 1957.

Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito
Editorial Porrúa, México, 1986.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Editó-
rial Porrúa, S.A., 22a. Edición. México, 1986.

Ley Federal del Trabajo de 1931. Editorial Imprenta Didot. --
México, 1957.

Ley Federal del Trabajo de 1970. Editorial Trillas 18a. Edición,
México, 1985.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra-
bajadores del Estado. Editorial Porrúa, 2a. Edición México, 1986.

Ley Federal Electoral. Editada por La Comisión Federal Electoral
México, 1985.

Ley del Seguro Social. Editorial Talleres Gráficos de la Nación,
México, 1985.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA.

Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón - de las Dependencias de la Administración Pública Federal. --- Presidencia de la República México, 1981.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Calpe. Madrid, España, 1925.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos I, XXIV y XXV. Editorial - Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1967.

Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. F.S.T.S.E. México, 1976.

Reglamento de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1984.

Revista de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. F.S.T.S.E. México, 1985.