



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLAN”

259  
Zej

**“ANALISIS DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS”**

FALLA DE ORIGEN

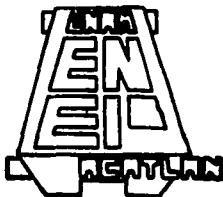
**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**JESUS SALVADOR MURILLO BUSTOS**



**Naucaipan, Estado de México, 1998**



## **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.

GRACIAS A DIOS Y A SAN JUDITAS TADEO, POR HABERME  
PERMITIDO ALCANZAR UN PELDAÑO MAS EN EL ESCALON  
DE MI VIDA.

A la memoria de mi madre, como símbolo de gratitud por el apoyo y esfuerzo realizado durante mis años de estudio para lograr mi realización personal, que constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir.

Madre, donde quiera que estes te doy las gracias con admiración y respeto.

TU HIJO SALVADOR.

A mi esposa, gracias por el apoyo recibido de tu parte ya que de ti unicamente he obtenido amor, apoyo y comprensión, tu fuiste mi aliciente para continuar mis estudios hasta verlos concluidos, te ofrezco este trabajo en abono a lo mucho que te debo; una vez más gracias.

SALVADOR.

FALLA DE ORIGEN

A mis hijos, Quique, René y Oscar, decirles que en la vida todo es lucha con el fin de conseguir los propósitos deseados, que estudien mucho para que sean el día de mañana hombres preparados y así poder enfrentar los obstáculos que se les llegen a presentar en este arduo camino de la vida.

Hijos, los quiero mucho.

SU PADRE.

A mis hermanos Carlos, Emma y Locha agradecerles por el apoyo que en alguna ocasión me dieran y decirles que en la vida, siempre es necesario luchar en contra de las adversidades que se presenten y con la ayuda de Dios y un gran esfuerzo saldremos siempre adelante.

A mis amigos, gracias por el apoyo incondicional que me han brindado.

A los CC. miembros que forman parte del Honorable Presidium de mi examen profesional por darme la oportunidad de ver concluido un sueño de mi vida y que por muchos años tenía y que hoy se hace realidad; mil gracias.

## INDICE

### ANALISIS DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

PROLOGO	1
INTRODUCCION	3

#### CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION ESTADO-TRABAJADOR.

1) Su aparición	6
2) La Colonia	7
3) México Independiente	10
4) México Contemporáneo	18
5) Hacia una primera legislación burocrática formal	27

#### CAPITULO II. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

1) Su fundamento Constitucional	33
2) Su contenido	39
2.1 Disposiciones generales	39
2.2 Derechos y obligaciones de los trabajadores y Titulares	42
2.3 Su organización colectiva	53
2.4 Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo	54
2.5 El derecho de huelga	55
2.6 De las prescripciones	57
2.7 Organización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	59

### **CAPITULO III. LA RELACION DE TRABAJO EN EL SISTEMA LABORAL**

#### **MEXICANO.**

1)	Definición	66
2)	Elementos constitutivos	73
3)	Naturaleza Jurídica	76
4)	Actos que la originan	78
5)	La presunción legal	80
6)	Constitución de la relación laboral en la burocracia	82

### **CAPITULO IV. LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES**

#### **PUBLICOS.**

1)	Su definición y aplicación	86
2)	Estabilidad absoluta y estabilidad relativa	89
3)	De los trabajadores de base	92
4)	De los trabajadores de confianza	97
	4.1 Concepto en la Ley Laboral común	97
	4.2 Restricciones legales	100
	4.3 Los trabajadores de confianza en la Ley Federal Burocrática	103
5)	De los trabajadores provisionales	114

### **CAPITULO V. CONCLUSIONES**

PROPUESTAS	123
RESUMEN	133
BIBLIOGRAFIA	142



## PROLOGO

El presente tema de estudio considero oportuno abordarlo en virtud de los cambios trascendentales que están experimentando las diferentes sociedades de nuestro tiempo y en los cuales siempre estará inmersa la clase trabajadora.

En nuestro país, los trabajadores al servicio del Estado forman parte de esa clase trabajadora a pesar de lo que pueda opinarse en contrario, y por lo tanto, se les debe de poner especial atención, ya que actualmente forman una fuerza social considerable y muy importante para el desarrollo nacional.

Al negar la calidad de trabajador a un servidor público equivale a negar el esfuerzo y el sacrificio de nuestros heroicos antepasados y estancarnos en un estado de amnesia histórica que nos llevaría irremediamente a una grave inestabilidad social, política y económica.

Ya muchos años antes, grandes pensadores e ilustres juristas de nuestra nación abordaron este tema con una visión privilegiada y sentaron las primeras bases de lo que a la postre sería toda una realidad palpable.

Mi primordial inquietud al abordar este tema fue el esclarecer y establecer que los servidores públicos, como clase trabajadora, deben de disfrutar de los beneficios mínimos que otorga la Constitución General de la República, beneficios indiscutiblemente otorgados y reconocidos al resto de los trabajadores en general.

A pesar de que actualmente existe una legislación propia aplicable a los trabajadores del Estado (hablamos obviamente del Estado Federación), existen pocos tratados o material que nos hable en forma específica de su contenido, su interpretación y su doctrina, y la poca que existe se encuentra "relegada" en pequeños espacios de los tratados de Derecho Laboral común y aún más, se llega al extremo de la osadía de tratarse en algunos textos de Derecho Administrativo, como parte integrante de esta rama jurídica.

A pesar de esto, por ser tan pródiga la doctrina laboral mexicana, es posible determinar con exactitud los conceptos y los alcances de la relación laboral que se entabla entre el Estado patrón y sus trabajadores y estar en posibilidad de emitir juicios, sobre lo que a mi criterio, es y debe de ser la correcta aplicación e interpretación de algunas figuras jurídicas del Derecho Laboral Burocrático.

Finalmente es preciso señalar que a pesar de la gran inquietud que despierta en mi este tema, siempre se tuvo en cuenta las situaciones especiales y particulares que rodean a estos personajes y nunca se plantean situaciones imposibles o temerarias, sino por el contrario, siempre apegadas a nuestra realidad social y jurídica y siempre con la firme convicción de que lo que se expone es posible y preciso hacerlo.

## INTRODUCCION

En todo tipo de relación laboral, uno de los aspectos más importantes que trata de tutelar la ley es el de la estabilidad en el empleo.

Frente a los grandes capitales, o bien, en concordancia con los productores de servicios, los trabajadores deben gozar de la estabilidad en el empleo que les asegure el proporcionarse a sí mismos y a sus familias los satisfactores necesarios para obtener un nivel de vida adecuado a su condición de personas.

Si bien es cierto que la relación laboral que se entabla entre el Estado como patrón y sus servidores públicos difiere en mucho de la relación que puede distinguirse entre una empresa privada y sus trabajadores, porque en ésta confluyen en manera directa los diferentes factores de la producción (Capital-trabajo) con una problemática muy especial y con un trato diferente, también lo es que de una u otra forma los servidores públicos que prestan sus servicios al Estado deben incluirse en la categoría de trabajadores, deben disfrutar en forma general de los derechos fundamentales que les son propios y se encuentran consagrados en la Declaración de Derechos Sociales del Art. 123 de la Constitución General de la República, siendo uno de éstos, la estabilidad en el empleo desde el primer día que toman posesión del puesto.

Desde sus inicios, la legislación aplicable a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado fue muy limitada y poco atendida, originándose principalmente a través de decretos y planes aislados y durante mucho tiempo permaneció en el mismo estado hasta la elaboración del Estatuto Jurídico de 1938, cuerpo legal que compilaba una serie de disposiciones aplicables a la relación de trabajo entre los servidores públicos y el Estado

patrón, que aunque no era lo satisfactoriamente necesario, era un gran paso en la atención hacia dicho gremio y lo más avanzado en la materia en aquella época.

Con el paso del tiempo, a través de las reformas hechas al Estado Jurídico y aún más, con la promulgación en 1963 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se reafirmaron la serie de derechos que tenía la burocracia, respaldada categóricamente con la reforma realizada tres años antes al artículo 123 Constitucional, por la cual se le adicionaba el Aparato "B".

El Aparato B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, vino a establecer las bases generales sobre las cuales debe de regirse la relación laboral Estado-Trabajador y es precisamente en su fracción IX en la cual establece perfectamente: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley".

Esta ley en referencia (Ley Federal Burocrática) enunció en forma sistematizada la aplicabilidad de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, consignando los derechos y obligaciones de estos últimos, así como las limitaciones a su accionar, además de establecer la posición que guarda la autoridad como patrón y la organización y funcionamiento en general del órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos entre los sujetos de la relación ya mencionados.

Ahora bien, debemos entender que toda ley reglamentaria debe conservar y respetar los supuestos general de la ley superior que le dio origen y no deformarlos y condicionarlos y mucho menos cuando es en detrimento de la clase trabajadora.

El presente estudio trata de analizar a través de la hermenéutica jurídica las disposiciones legales concretas que son relativas y aplicables a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos en general y lograr esclarecer con la mayor precisión posible cual fue el espíritu real que el legislador plasmó en el texto constitucional, además de establecer en forma particular el derecho innegable que tienen a la seguridad en su empleo los trabajadores que ostentan carácter definitivo desde el primer día de trabajo y sin condicionantes algunos - transcurso de seis meses de servicios - condicionantes éstas, que de ninguna forma se insinuaron siquiera en el texto constitucional y que por lo tanto, no tiene un fundamento jurídico aceptable para su práctica y si en cambio, se tiene el respaldo legal para contravenirlo y enunciar el razonamiento jurídico que debe prevalecer y aplicarse en este sentido:

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION ESTADO TRABAJADOR.

#### 1).- Su aparición.

Obligado es, al tratar la historia y antecedentes de la relación laboral entablada entre el Estado como patrón y sus trabajadores, hablar y hacer referencia al surgimiento del Derecho del Trabajo en general como un hecho social.

El Derecho del Trabajo como hecho social no aparece espontáneamente en un momento dado, sino que viene formándose con el transcurso del tiempo, con el acaecer diario, aunque debemos reconocer que su desarrollo ha sido inusitadamente rápido.

Podemos señalar que los primeros brotes de lo que vendría a ser posteriormente el derecho del trabajo, se dan con el nacimiento o aparición de los gremios, las cofradías y con el surgimiento de la 'villanía' en la Edad Media, en virtud a la lucha política que se entabla entre 'villanos' y los 'señores' por el poder y entre los oficiales y compañeros en los gremios, que trataban de desplazar a los 'maestros'. Era una lucha por el poder, pero que de cualquier forma repercutía también en las condiciones de trabajo de unos y otros, era el enfrentamiento de quienes carecían de todo en contra de los que gozaban de la riqueza y sus dones.

La conciencia de clase, elemento fundamental para la aparición del derecho del trabajo, se reafirma indiscutiblemente con la aparición de la Revolución Industrial y la creación de fábricas a fines del siglo XVII, ya que son los campesinos los que se transforman

en proletarios; los concurrentes a aquellas empresas que son hombres, mujeres y niños, también son explotados con agotantes jornadas, con salarios bajos, que eran base de la competencia entre los empresarios, pero al estar reunidos se dan cuenta que tal vez en conjunto pudieran obtener algo que solos no pueden lograr. Se dan cuenta de sus necesidades generales, de sus problemas comunes y de sus aspiraciones iguales.

De esta forma y con el transcurso del tiempo, en casi la totalidad de los países europeos fue naciendo el espíritu clasista de los trabajadores, que en virtud de las razones antes expuestas lucharon por conseguir su reconocimiento a través de su congregación, ya en mutualistas, cooperativas, uniones o asociaciones sindicales, que aunque no gozaban de plena libertad ni respeto en sus principios, con sus altibajos lograron a la postre sentar las bases sobre las cuales se cimenta toda una legislación tutelar de los derechos de los trabajadores.

## **2).- La Colonia.**

España como país conquistador y a pesar de estar influenciado por el capitalismo, tenía una legislación y organización política muy diferente a la del resto de los países europeos y su relación de trabajo la desarrollaba a través de gremios, que estaban formados por maestros, oficiales y aprendices, siempre bajo la advocación de algún santo.

La metrópoli trasladó a los territorios conquistados sus costumbres, creencias, lenguaje y forma de vida; y entre estas imposiciones trasladaron también el sistema de ordenanzas de gremios, aunque estos funcionaban sensiblemente distinto del régimen español, ya que en la Nueva España, la organización gremial fue un acto de poder de un gobierno absolutista, para controlar mejor la actividad de los hombres. A través de los

gremios, la monarquía española impide el desarrollo de algunas industrias al restringir su producción y todo con el único objetivo de que no entablara competencia con la producción y los comerciantes de la península.

De esta forma, los gremios no disfrutaban de autonomía y por ende sus integrantes, y lo que en otros países fuera un instrumento de libertad, en nuestro continente se convirtió en un instrumento más de subyugación al trabajador.

En la Recopilación de las leyes de Indias se establecían una serie de prerrogativas para los naturales de la región, tales como la jornada de ocho horas "repartidas convenientemente", descansos semanales y pago del séptimo día, protección al salario de los trabajadores en cuanto al pago en efectivo, protección a la mujer encinta, la atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad.<sup>1</sup>

La anterior reglamentación era sumamente bondadosa y colmada de mérito para los gobernantes de esa época, pero desafortunadamente para los indios, nunca se llevó a la práctica por parte de los encomendadores y por aquellos que tenían que ver con la aplicación de las leyes, logrando en cambio la aplicación de un trato inhumano y esclavizante para los indios.

Es precisamente en virtud a lo anterior que las posibilidades de sobrevivencia de los gremios en la Nueva España no tuvo éxito y poco a poco fueron desapareciendo y la llegada de la Independencia encuentra al país propiamente libre de gremios.

---

<sup>1</sup> Prólogo a "Doctrinas y Realidades en la Legislación para los Indios" de Genaro V. Vázquez, México 1940, p.1. Citado por Néstor de Buen L. Derecho del Trabajo. Tomo I. Quinta Edic. Editorial Porrúa, México, 1984. Págs. 266 y sig..



En cuanto al aspecto público, durante esta época las disposiciones relativas a la relación laboral entre la monarquía española o su representante en el Virreinato de la Nueva España y quienes les prestaban sus servicios es bastante pobre y desconocida, ya que generalmente los Soberanos seleccionaban a sus servidores por ser encargados de atender los propios interesados de los monarcas, por simpatía o compromisos que adquirían.

Las leyes indias hablaban poco al respecto, limitándose a establecer en algunas disposiciones, reglamentación sobre la función pública en general: sobre la provisión de oficios; sobre la imposición de penas al que emplease dádivas con el fin de conseguir un empleo; sobre la inoportuna concurrencia de postulantes a la corte; etc., pero no propiamente y de manera específica algún ordenamiento respecto a su relación con sus servidores.<sup>2</sup>

Quienes prestaban sus servicios en el gobierno, sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual, carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa.

"Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el periodo colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México similar al de la Villa de Madrid que daba asistencia a los trabajadores del virreinato".<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1983, pág. 668.

<sup>3</sup> Miguel Cantón Moller. Derecho del Trabajo Burocrático. Tercera Edición Edit. Pac. México, 1968, pág. 71.

### 3).- México Independiente.

La llegada del siglo XIX en México, marcó cambios trascendentales en la historia de la nación; la era de la independencia encontró materialmente al país desprovisto de leyes propias, ya que aún se continuaba observando los preceptos impuestos por los conquistadores de sus Leyes Indias y fue Gral. J. Ma. Morelos y Pavón, el precursor de la primer legislación mexicana al promulgar en 1814 el Decreto Constitucional de Apatzingán, en la cual toca aspectos importantes sobre la libertad de trabajo en general y en su artículo 38 estableció: 'Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública'.

Asimismo, en el mencionado Decreto Constitucional, se sientan las primeras bases de la legislación aplicable a los trabajadores del Estado, al establecer en su artículo 25: 'Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado'. En su artículo 26 dispone 'los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho a hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución'.

El artículo 159 del mismo cuerpo legal, atribuía al Supremo Gobierno, la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere 'sospechas vehementes de infidencia' mediante una especie de juicio ante el tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

En el año de 1821, en las postrimerías de la consumación de la Independencia de México, el Emperador Agustín de Iturbide promulga el 24 de Febrero de 1821 el Plan de

Iguala, por el cual proclama la forma de gobierno de nuestro país como Monarquía Templada y es precisamente en dicho documento, en el cual se establece por primera ocasión en alguna legislación nacional, la libertad de trabajo, que aunque no se ejerciera plenamente, ya por la carencia de éstos o por el aprovechamiento de la necesidad de las personas por parte de los que ostentaban el poder, indudablemente es un concepto importantísimo que ya en aquella época se concebía en el ánimo de la sociedad. El Plan de Iguala establecía en su artículo 12: "Todos los habitantes de él (el imperio mexicano), sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".

Dicho Plan, también contenía algunas disposiciones relacionadas con los trabajadores al servicio del Estado (que obviamente no se les conocía así en aquel entonces) y en su artículo 15 refería: "Todos los ramos del Estado empleados públicos subsistirán como en el día y sólo serán removidos los que se opongan a este Plan y sustituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito".

### **LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.**

En el año de 1824, se reunió el primer Congreso Constituyente convocado por el Emperador Agustín de Iturbide, con el propósito de elaborar formalmente la primera Constitución Federal de México, misma que fue promulgada el 5 de octubre del año mencionado y en cuyo contenido se puede observar específicamente algunas disposiciones de tipo general aplicables a los servidores públicos:

En su artículo 50 establecía: Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

- Fracción XIII.- Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.
- Artículo 110: Las atribuciones del Presidente son las que siguen:
- Fracción III: Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.
- Fracción IV: Nombrar a los jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarias Generales, los enviados diplomáticos y Cónsules y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada con aprobación del Senado y, en sus recesos del Consejo de Gobierno.
- Fracción XX: Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberá formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

Como es de observarse, estas disposiciones están encaminadas a establecer la facultad que tenía el Presidente de la República para designar y remover a las personas que pudieran ocupar los puestos de mayor jerarquía en el Gobierno, pero también se incluían al resto de los servidores públicos, que como se comentó anteriormente, estaban transitoriamente en sus puestos y sujetos a cualquier determinación superior.

Posteriormente a la promulgación de la Constitución Federal de 1824, se inicia un periodo en el cual surgen algunas disposiciones en cuanto a la reglamentación de la labor de los servidores públicos, radicando su importancia en ser estas disposiciones las primeras emitidas en su género durante el periodo postindependentista de México.

'En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda'.<sup>4</sup>

En 1829, fue expedida una ley para que 'se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional'.<sup>5</sup>

### LA CONSTITUCION DE 1836

Siendo Presidente del País el Gral. Antonio López de Santa Ana, se promulgó la segunda Constitución de México, en el año de 1836, en medio de las grandes luchas entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, prevaleciendo la influencia conservadora en esta Constitución aún a pesar de la voluntad de Santa Ana, ya que en esta Constitución se crea el Supremo Poder Conservador, que le viene a restar poder al Presidente.

Esta Constitución de 1836, conserva en forma general las disposiciones relativas a las facultades del Presidente de la República para nombrar y remover a los personajes que ocupaban puestos dentro de la administración pública y la milicia, siendo lo anterior, lo único que se establecía en cuanto a la situación de los servidores públicos y aún más en cuanto a las relaciones de trabajo en general, que por aquellos tiempos era casi olvidada.

---

<sup>4</sup> Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 670.

<sup>5</sup> Idem.

La Constitución en cuestión señalaba:

Artículo 15: Son prerrogativas del presidente de la República:

Fracción VI: Nombrar libremente a los Secretarios de despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

Artículo 17: Son atribuciones del Presidente de la República.

Fracción X: Nombrar a los consejeros en los términos que dispone la ley.

Fracción XII: Remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.

Fracción XIV: Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo en lo que disponen las leyes.

Fracción XVI: Dar retiros, conceder licencias y pensiones conforme lo dispongan las leyes.

En los años posteriores se dieron normas aisladas referentes a los servidores públicos mediante decretos y circulares, que era la forma común de emitirse.

De esta forma "una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían de tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Miguel Acosta Romero, ob. Cit. pág. 671.

“En 1854, a través de un decreto se quita el fuero que revestia a los funcionarios de los Estados, y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar juegos de azar”<sup>7</sup>

## LA CONSTITUCION DE 1857

La llegada de la época de la Reforma encuentra una seria resistencia entre el grupo de opositores a ella, por lo que el entonces Presidente de la República, Ignacio Comonfort reúne a un Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución y en el seno de dicho Congreso Constituyente se manifiestan dos corrientes políticas básicamente: los liberales y los moderados, quienes forjan grandes disputas, los primeros con la intención de crear una nueva Constitución y los segundos con el afán de reimplantar el sistema constitucional establecido en la Constitución de 1824.

Posteriormente, en el año de 1857 se promulga la nueva Constitución, donde por primera vez en la historia de las legislaciones mexicanas se mencionan los derechos del hombre como tal; además de establecer claramente la libertad de trabajo.

En su artículo 4º establece: Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode siendo útil y honesto para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando ofenda los de la sociedad.

---

<sup>7</sup> Idem.

Art. 5º: Nadie está obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento. La Ley no podrá autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

De igual forma que las Constituciones precedentes, la del 57 señalaba las facultades que tenía el Presidente de la República para nombrar y remover a los Secretarios de Despacho, oficiales del ejército, empleados diplomáticos y demás empleados de la Unión.

En el año de 1870, el Congreso General expide una ley en la cual prescribe los delitos y las penas oficiales de los altos funcionarios de la federación.<sup>8</sup>

El 5 de Septiembre de 1873, se adiciona y reforma la Constitución de 1857 en su artículo 5º entre otros: realirmandose la libertad de trabajo del hombre y agregándose 'el no reconocimiento de órdenes monásticas y no permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse'. Esto, en virtud de haber prohibido anteriormente, el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre por causa de adecuación o voto religioso.

'En el año de 1875, se constituye la primera mutualidad de empleados públicos, pero en realidad, la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna'.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. pág. 671.

<sup>9</sup> Miguel Cantón Moller. Ob. Cit. pág. 671



Estas mutualidades de empleados públicos a pesar de no tener en aquella época un peso real para influir en la fijación de las condiciones de la relación de trabajo con el Estado patrón, sientan sólidos precedentes del sindicalismo burocrático y la ratificación del pensamiento clasista de los mismos.

En 1885 se expiden diversas circulares sobre descuentos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos de los empleados públicos.<sup>10</sup>

“En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo”.<sup>11</sup>

Un punto importante que hay que hacer sobresalir en esta época, es que se empiezan a emitir diversas leyes y reglamentos para normar la actividad de los trabajadores que prestaban servicios al Estado, principalmente en lo que se refiere al derecho al sueldo y algunas prestaciones relacionadas con la seguridad social, conceptos ampliamente reconocidos ya en aquella época.

El 10 de Junio de 1898, siendo ya Presidente de la República el Gral. Don Porfirio Díaz, se adiciona nuevamente el artículo 5º. Constitucional en su primero y segundo párrafo, estableciéndose que “Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.”

---

<sup>10</sup> Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 671

<sup>11</sup> Idem.

Asimismo, en su segundo párrafo hace referencia al trabajo desempeñado dentro del servicio público, argumentado: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, los cargos concejiles y los de jurado".

Lo curioso de lo anterior, es que en ese tiempo y posteriormente no hubo ninguna "ley respectiva" que regulara el funcionamiento específico de las labores de los empleados públicos.

Asimismo, durante el Gobierno del Gral. Díaz, aparece la ley de Pensiones, Montepios y Retiros para civiles y militares, donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho; se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas "hasta que se casen o se mueran" y a los hijos hasta los 21 años de edad.

#### **4).- México Contemporáneo.**

En realidad, durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se le consideraba regido por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este Derecho; se normaban por órdenes memorandas, acuerdos y otras disposiciones similares.

A pesar de que ya en algunas disposiciones insertadas en las leyes constitucionales del siglo pasado y en otras leyes secundarias se mencionan algunos aspectos relevantes y sobre las relaciones de trabajo en general y el trabajo de los empleados públicos en particular, dichas disposiciones fueron simplemente enunciativas, ya que nunca llegaron a

ponerse en práctica en virtud a las propias condiciones económicas, políticas y sociales de aquella época y reflejo de ello lo fue el que precisamente no se impulsa y por lo mismo, no existiera una industria formalmente constituida, ya que sólo existían artesanías y pequeñas industrias familiares sin peso económico.

Es en los últimos años del siglo XIX y principios del presente siglo, cuando el Gobierno del Gral. Porfirio Díaz le inyecta al país las primeras dosis de industrialización a través de las inversiones extranjeras en cuyas manos estaba casi la totalidad de los bienes de producción, principalmente lo referente a la industria textil, la minería, la producción de la caña de azúcar, etc.

Además de lo anterior, un acontecimiento muy importante fue la construcción de los ferrocarriles, ya que éstos sirvieron, además de para unir varios Estados, para nacer con más ímpetu al proletariado obrero, ya que el contacto que tuvieron con el trabajo y las ideas imperantes en el vecino país del norte (E.E.U.U.), en virtud al apoyo que prestaron los trabajadores mexicanos al tendido de las vías férreas en aquel país, sirvió para que conocieran otros puntos de vista respecto de cómo deben ser las relaciones de trabajo, supieron de los mártires de Chicago y de las luchas de los trabajadores de ese país y sobre todo, de la importancia de la unión de los trabajadores y de la fuerza que ello representa.

Dadas las situaciones de represión imperantes en nuestro país a principios de siglo hacia los trabajadores y la prohibición que tenían para asociarse a través de la formación de sindicatos, los promotores de los primeros movimientos obreros organizados en México pensaron en formar sociedades con el aspecto de mutualidades, pero durante las reuniones y juntas, en ellas en realidad hablaban y se orientaba en el sentido de la organización sindical, como grupos de defensa y de resistencia.

Fue en estas mutualidades disfrazadas, en las cuales empieza a proliferar la lectura de los escritos de los hermanos Flores Magón y es así como se conoció el Programa Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, suscrita en el año de 1906 en San Louis Missouri, E.E.U.U. Este documento vanguardista en su época, además de tener tintes políticos, contenía en su esencia disposiciones relativas a la protección y reivindicación de los trabajadores, ya que en su parte medular hablaba de la jornada de 8 horas, del salario mínimo, de la reglamentación del trabajo doméstico y del domicilio, la prohibición del trabajo a menores de quince años, a mejoras en las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, habitaciones para los trabajadores, indemnizaciones por accidentes de trabajo, descanso semanal, pago del salario en efectivo, supresión de las tiendas de raya, limitación de extranjeros en las empresas y otras disposiciones relativas a la tenencia de la tierra y su explotación.

Las ideas flores magonistas, además de las ya insoportables condiciones de trabajo y de vida impuestas a los trabajadores, fueron factores decisivos para que en el año de 1906, en las poblaciones de Cananea, Estado de Sonora y Río Blanco, Estados de Puebla, se dieran las dos manifestaciones y huelgas más significativas en el avance del Derecho del Trabajo en nuestro país; estos dos movimientos tuvieron características diferentes porque en Cananea se reclamaba propiamente mejoras en las condiciones de trabajo, aumento de salarios, reducción de jornadas, iguales derechos que los extranjeros, etc., y en Río Blanco la huelga fue originada por el empeñamiento de los patrones de mantener su supremacía sobre los obreros, ya que en respuesta a la organización de éstos en el Gran Círculo de Obreros Libres de Río Blanco, aquellos formaron el Centro Industrial Mexicano y expedieron su reglamento de trabajo para la industria textil, que aparte de ser abusivo en el aspecto laboral, les permitía también invadir la vida privada de los trabajadores, prohibiéndoles la lectura de libros y revistas no autorizados por los patrones, limitación para recibir visitas en sus casas y cuestiones similares, motivos por el cual el 4 de diciembre de

En el mes de abril de 1904, el Gral. José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México promulgó una ley sobre accidentes de trabajo, en la cual establecía la presunción salvo prueba en contrario, de que el accidente sufrido por el trabajador durante su jornada, tendría que ser considerado como accidente de trabajo.<sup>12</sup>

El 9 de noviembre de 1906, el Gral. Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, promulgó una ley también sobre accidentes de trabajo, en la cual igualmente sostenía la presunción de que el accidente era debido al trabajo si ocurría durante el tiempo de éste, salvo que se demostrara lo contrario, además permitía absolver al patrón cuando el accidente fuera causado por negligencia inexcusable, culpa grave o intención del operario o trabajador. En las indemnizaciones se incluía asistencia médica y farmacéutica hasta por seis meses y el pago de medio salario hasta por dos años hasta que pudiera el trabajador regresar a laborar a la empresa; en caso de muerte, había pago de gastos funerarios y una pensión igual al salario del trabajador por periodos que variaban desde diez meses hasta dos años, según el beneficiario.<sup>13</sup>

El año de 1914 ve aparecer en el mes de agosto la Ley Cándido Aguilar en Veracruz, por la que se establece Juntas de Administración Civil, que entre sus facultades tiene la de dirimir conflictos entre patrones y obreros. El día 2 de septiembre, Manuel M. Dieguez establece algo que resulta de la mayor importancia: el descanso dominical, también fija la jornada de trabajo en nueve horas diarias como máximo.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Miguel Cantón Moller. Ob. Cit. páig 22

<sup>13</sup> Miguel Cantón Moller. "Derechos del Trabajo Burocrático". Edit. Pac. México, 1968, páigs 23 y 24.

<sup>14</sup> Idem.

Por último, el 5 de mayo del año de 1915, el Gral. Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán, dicta una ley que crea los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en el Estado.<sup>15</sup>

Pocos años antes, específicamente el 5 de octubre de 1910, Don Francisco I. Madero proclama en San Luis Missouri, E.E.U.U. su famoso "Plan de San Luis" cuyo contenido fundamental era llamar al pueblo a tomar las armas para destituir a la dictadura imperante del Gral. Don Porfirio Díaz, revolución que estallaría el 20 de noviembre de ese mismo año, lográndose en pocos meses el triunfo del movimiento armado.

Don Francisco I. Madero llegó a la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911 y a pesar de que es criticado por muchos por tratar de implantar un gobierno burgués, cuyo único interés era cambiar el sistema político, es bien sabido que también tenía intenciones positivas para sacar a los trabajadores de los pesimos niveles de vida y condiciones laborales en las que se encontraban y muestra de ello lo es, que durante el segundo mes de su gobierno, creó el Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, para intervenir en la solución equitativa de los conflictos entre el capital y el trabajador.

El 22 de febrero de 1913, se vio interrumpida la labor de Madero en virtud a su asesinato junto con su vicepresidente Don José Ma. Pino Suárez, fraguado por el usurpador Don Victoriano Huerta, quien a la postre ocuparía la Presidencia de la República.

---

<sup>15</sup> Idem.

El 20 de marzo de 1913, el Gobernador del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza, promulga el Plan de Guadalupe, por el cual desconoce el gobierno de Victoriano Huerta e inicia la lucha por restituir al país su sistema democrático y el respeto a la Máxima Carta Magna, asumiendo la jefatura de la revolución constitucionalista.

Al triunfo del movimiento constitucionalista, el General Carranza convoca en 1917 al Congreso Constituyente con el fin de crear una nueva Constitución, aprovechando que para se entonces, ya se encontraban electos casi todos los Ayuntamientos de la República y sería mucho más sencillo que se eligieran los diputados que le correspondieran a cada Estado exclusivamente para discutir y aprobar una nueva Constitución, que reformara y adicionara la vigente de 1857, cumpliendo así, una de las promesas proclamadas durante la lucha armada.

De esta forma, el Congreso Constituyente se reunió en el gran teatro Iturbide en la ciudad de Querétaro a celebrar sus debates, siendo instalado por el propio Primer Jefe Don Venustiano Carranza, terminando los señores diputados su trabajo dentro de los dos meses previstos, enviando el proyecto aprobado al Gral. Carranza para su promulgación, quien lo hizo el 5 de febrero de 1917.

La Constitución Política de 1917, plasmaba por primera ocasión en cualquiera legislación universal del siglo XX la Declaración de los Derechos Sociales, que proclamaba y reivindicaba los derechos inalienables de los obreros como clase oprimida y marcaba su emancipación como hombres libres, que se quitan el yugo de la clase poderosa y entablan una igualdad como parte de los factores de la producción.

Indudablemente que la Constitución de 1917 representó todo un logro para el reconocimiento de los derechos y por ende la dignidad de los trabajadores, plasmado en el glorioso artículo 123 de nuestra Carta Magna, que entre sus disposiciones principales consigné:

- 1.- Jornada máxima de 8 horas.
- 2.- Prohibición de los trabajos insalubres para las mujeres en general y para los menores de 16 años; así como el trabajo nocturno industrial para ambos.
- 3.- Descanso hebdomadario.
- 4.- Descanso a las mujeres de un mes después del parto. con salario íntegro.
- 5.- Fijación de salarios mínimos y de la participación de los obreros en las utilidades de la empresa.
- 6.- Igualdad de salarios para trabajos iguales.
- 7.- Obligación del pago de salarios en moneda del curso legal.
- 8.- Pago de horas extras.
- 9.- Obligación de los patrones de observar las disposiciones sobre seguridad e higiene en sus establecimientos.
- 10.- Derechos de asociación y sindicación.



- 11.- Creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- 12.- Derecho a la estabilidad en el empleo.
- 13.- Protección a los trabajadores sobre posibles abusos de los patrones en los contratos de trabajo.
- 14.- Se sientan las bases para el establecimiento de instituciones de previsión social para los trabajadores

Es importante destacar, que los asambleistas constituyentes infundieron el espíritu de la Declaración de los Derechos Sociales contenidos en el artículo 123, el que no se limitaran sus alcances al trabajo meramente económico y tal resultado puede apreciarse en el párrafo introductorio del mencionado artículo de la Constitución que rezaba:

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

De lo anterior, podemos darnos cuenta y estando de acuerdo con la aseveración del maestro Alberto Trucba Urbina, que los empleados públicos si están incluidos en la enunciación de los sujetos del derecho del trabajo, bajo la denominación genérica de

empleados, que pueden ser públicos, privados o comerciantes <sup>16</sup>, aunque en el ánimo general de la sociedad de aquella época, se consideraron que los servidores del Estado eran un instrumento de éste para oprimir a las masas desprotegidas, obreros y campesinos.

### **5).- Hacia una primera legislación burocrática formal.**

El mismo párrafo introductorio del artículo 123 otorgaba facultades a las legislaturas de los Estados para expedir sus propias leyes del trabajo de acuerdo a sus propias necesidades, disposición que originó que se emitieran un sin fin de reglamentos y leyes en toda la República, siendo de los primeros y más completos, la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz del 14 de enero de 1918, considerada como uno de los antecedentes más importantes de la Ley Federal del Trabajo de 1931, a pesar de que tal vez por las causas enunciadas en párrafos precedentes, excluía a los trabajadores del Estado de la regulación de sus relaciones laborales, al decir en su artículo octavo: "No son objetos de la ley, los contratos que se refieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado".

Muchas legislaciones estatales siguieron esta línea, pero otras tantas, retomaron el carácter social impreso en el artículo 123 de la Constitución, dentro de sus disposiciones reglamentaban, aunque someramente, la relación entre el Estado y sus trabajadores, tal y como sucedió en la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928, en la cual dedica el capítulo V a los empleados públicos, considerando que el cargo o empleo que dependa de los Poderes del Estado o Municipios, constituyen formas especiales de trabajo; establece la facultad de los Jefes de las oficinas públicas para separar a los

---

<sup>16</sup> Alberto Truelza Urbina. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo 6a. Edición. Edit. Porrúa, S. A., México, 1982, pág. 513.

empleados de sus puestos por "fines políticos y administrativos", además de negar el derecho de huelga a los mismos.

Como legislaciones del trabajo antecesoras a la de Aguascalientes, que se ocuparon del problema laboral de los empleados públicos, tenemos la de Chihuahua del 5 de julio de 1922 y el Código del Trabajo del Estado de Puebla del 14 de noviembre de 1921, así como las disposiciones que en materia de riesgos en el trabajo contenía la Ley Reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4º Constitucional de Estado de Chiapas del 28 de febrero de 1927.

De esta forma las entidades federativas del país prosiguieron expidiendo leyes y reglamentos propios sobre el trabajo hasta el año de 1929, que en vista de la aparición de conflictos que abarcaban dos o más Estados, o de la incongruencia de manejar una pluralidad de leyes para una misma rama de obreros y teniendo como antecedente la soberanía de los Estados, el Presidente interno Emilio Portes Gil, envió la iniciativa de Ley para modificar el preámbulo del artículo 123 Constitucional, siendo aprobada por el Congreso y en el cual se establecía que únicamente sería el Congreso de la Unión el facultado para dictar leyes sobre el Trabajo y de esta forma se terminaba con la multitud de leyes laborales.

Después de esta reforma, se siguieron aplicando las leyes de los Estados, toda vez que aún no existía una legislación de aplicación general, pero ya estaba en estudio el proyecto del Código Federal del Trabajo, comúnmente conocido como el Proyecto Portes Gil, que era quien había ordenado su elaboración.

En el Proyecto Portes Gil, si se incluía a los trabajadores del Estado dentro de su reglamentación, ya que sus elaboradores retomaban la conciencia de que la Declaración de

los Derechos Sociales de 1917 tenía un sentido de universalidad, además de que distinguían las funciones propias que desarrolla el Estado como titular del poder público y las actividades que desarrolla con la misma naturaleza que los particulares.

Finalmente, para infortunio de los trabajadores del Estado, el Proyecto Portes Gil fue rechazado en la Cámara de Diputados y fue como consecuencia de un Congreso Obrero Patronal en 1931 que se modificó el proyecto existente, fue turnado al Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de la República - Ing. Pascual Ortiz Rubio el 18 de Agosto de ese mismo año, con el nombre de Ley Federal del Trabajo.

Esta ley Federal del Trabajo de 1931, sin tomar en cuenta los precedentes señalados anteriormente, excluye en forma terminante a los trabajadores del Estado de su reglamentación, diciendo 'Las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan'.

En virtud a que los trabajadores del Estado quedaron excluidos de las disposiciones tutelares de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y toda vez que la doctrina imperante en aquella época precisaba la elaboración de una ley del Servicio Civil para los servidores públicos, en septiembre de 1932, casi inmediatamente de tomar posesión como Presidente interino de la República el Gral. Abelardo L. Rodríguez, dictó un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de sus cargos sino por justa causa, aliviando un poco con esto, la incertidumbre y angustia en que vivían los burócratas en cada cambio de Secretario de Estado o jefe superior de los ministerios, sentando además la primera base contemporánea sobre la estabilidad en el empleo de los trabajadores públicos.

De esta forma además de la simpatía que siempre mostró el Gral. Abelardo L. Rodríguez por los trabajadores del Estado, quiso otorgarles la seguridad de su empleo y el reconocimiento de sus derechos básicos como trabajadores y el 12 de abril de 1934, promulgó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en el cual excluía de su aplicación a los altos empleados y los de confianza, los supernumerarios y los de contrato: establecía vacaciones, licencias y permisos; otorgaba recompensas y ascensos; señalaba las formas de ingreso al servicio civil, las categorías y casos de preferencia; las sanciones aplicables y la forma para ellas; asimismo mencionaba las causas de separación del servicio civil y cita la supresión del puesto en el presupuesto, caso en el cual, se tenía que indemnizar con tres meses de salarios al trabajador afectado y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causa fuera la muerte; pero tal vez una de las más importantes disposiciones contenidas fue el de la confirmación de la estabilidad en el empleo, ya que establece de nueva cuenta que la separación de un trabajador sólo podría llevarse a cabo por causa justificada.

Este acuerdo en referencia, desafortunadamente para los burocratas sólo rigió durante un periodo muy corto; hasta el 30 de noviembre de ese mismo año, fecha en la cual concluía el periodo presidencial del Gral. Rodríguez y que de acuerdo a su decir, quería dejar en libertad al nuevo Presidente, de actuar como mejor conviniera a su criterio.

No obstante lo anterior, el ánimo de los trabajadores públicos no decayó y prosiguieron su lucha por lograr el reconocimiento de sus derechos y un intento de ello fue su adhesión a los obreros en la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora y su participación en la formación de la Confederación de trabajadores de México, aunque no fue su actuación lo suficientemente sólida en virtud a que aún no consolidaban plenamente sus sindicatos.

Fue hasta el año de 1936, en el que a pesar de no tener el reconocimiento legal de sus agrupaciones, los trabajadores del Estado realizan un congreso, del cual obtienen como resultado la creación de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, producto obtenido como consecuencia de una creciente lucha política entre aquellos y los representantes de los órganos gubernamentales.

El espíritu revolucionario del Gral. Lázaro Cárdenas fomenta el que, durante su mandato presidencial se envíe al Congreso de la Unión el proyecto de Estatuto para los trabajadores que prestan sus servicios al poder público y aunque en primera instancia esta iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, después de algunas reformas incrustadas al proyecto, éste fue aprobado y enviado para su promulgación al Presidente de la República, quien lo hizo el 5 de diciembre de 1938 con el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Este fue uno de los acontecimientos de más trascendencia que vino a modificar substancialmente el trato hacia los trabajadores del Estado, ya que a través de este Estatuto Jurídico, se confirmó totalmente que sus relaciones con el Estado-Patrón se tendrían que regir por la Declaración de Derechos Sociales de la Constitución de 1917 y ser considerado como una parte integrante del derecho social, dejando atrás la teoría de regirse por el derecho administrativo y su equiparación con la teoría de la función pública.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, constaba de 115 artículos y 12 transitorios, en los cuales se contenía el fruto de las luchas de años de los burócratas. Define al trabajador como toda persona que presta a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; clasifica a los trabajadores en de base y de confianza;

establece la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores; la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo para los casos no previstos en ella; consigna los derechos y obligaciones de los trabajadores; la permanencia en el puesto de base para el caso de cambios de funcionarios; señala jornadas máximas de trabajo similares a las de la Ley Federal del Trabajo; el séptimo día de descanso; la protección al salario; las causas de suspensión y terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; reconoce el derecho de asociación y huelga; algunas disposiciones sobre riesgos profesionales; establece la integración de un Tribunal y Juntas de Arbitraje y el procedimiento que se debía seguir ante los mismos.

Este Estatuto rigió hasta el año de 1941, fecha en la que el entonces Presidente de la República Gral. Manuel Avila Camacho promulgó uno nuevo, aunque en realidad únicamente se trató de unas reformas al anterior, ya que conservó su mismo espíritu revolucionario y sólo tuvo ciertas modificaciones al incrementar o adicionar algunos nuevos puestos o cargos de los considerados de confianza, prohibir las huelgas a los trabajadores nacionales que laboren en el extranjero, suprimiendo las Juntas de Arbitraje y conservando únicamente los Tribunales de Arbitraje con competencia más definida para ventilar los casos individuales y colectivos que le fueran sometidos a su jurisdicción.

En general, este nuevo Estatuto confirmó el reconocimiento que se les daba a los trabajadores públicos y sirvió de buena base para elevar a rango constitucional los derechos de la burocracia.

## CAPITULO II

### LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963

#### **1).- Su fundamento Constitucional.**

El 7 de diciembre de 1959, el Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos envió a la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, una iniciativa de reforma a la Constitución General en la cual señalaba que a pesar de existir diferencias entre los trabajadores que prestan sus servicios a la iniciativa privada y los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado, éstos también tenían que ver tutelados sus derechos en la propia Constitución, además que de esta forma, se proseguía y se consolidarían los ideales revolucionarios.

Esta iniciativa contenía esencialmente las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor y únicamente ratificaba la necesidad de elevar a rango constitucional, al igual que el derecho de los obreros privados, la tutela de las garantías laborales de los trabajadores públicos.

Así, después de justificar plenamente ante el Congreso los motivos que llevaban a realizar esta modificación al máximo ordenamiento jurídico del país, el 5 de diciembre de 1960 se promulgó la reforma al artículo 123; adicionándosele el Apartado B, que daba las bases sobre las cuales se regularían las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.



El apartado B del artículo 123 Constitucional, vino a establecer el que los servidores públicos gozaban de las mismas prerrogativas que los trabajadores en general, además de confirmar, para los que no lo consideraban así, que los burocratas también estaban contemplados en la Declaración de los Derechos Sociales de 1917 y es de allí precisamente, que su inclusión fuera en el artículo 123 que se refería a las relaciones de trabajo.

Me atrevo a reproducir el texto original del apartado B del artículo 123 Constitucional que fue aprobado, en virtud de su importancia para el estudio que nos ocupa y para fines didácticos:

ARTICULO 123: El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir las leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales y sus trabajadores.

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de 8 y 7 horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un cien por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarios ni de tres veces consecutivas.

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso cuando menos, con goce de salario íntegro.

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso, los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal.

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

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salarios, en los casos previstos en las leyes.

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de la ley.

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

XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas.

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

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

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

D).- Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

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

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

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

#### **TRANSITORIOS:**

**ARTICULO PRIMERO:** Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de la publicación de esta Ley en el "Diario Oficial de la Federación".

**ARTICULO SEGUNDO:** Entretanto se expida la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente.

Como se puede observar, esta reforma lleva a cabo una incorporación detallada de los derechos de los trabajadores del Estado, legalizada la existencia de un órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que se susciten y establece el derecho a la seguridad social.

Desde la Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de 1917, en la cual se incluía aunque en forma un tanto escondida y temerosa a los servidores públicos y su confirmación abierta mediante la reforma al artículo 123 en 1960, el derecho mexicano protege, tutela y reivindica a través de normas específicas a los sujetos de esta relación laboral, además de romper completamente con las costumbres, usos e ideas de considerar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores como pertenecientes y reguladores por el Derecho Administrativo, para pasar a formar parte del Derecho Social, el derecho de los trabajadores y de las clases marginadas.

Por mandato expreso del artículo 2º transitorio de la reforma comentada, se siguió observando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1911 por tres años más, tiempo en el que se creó y discutió la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución, que fue publicada el día 28 de diciembre de 1963 con el nombre de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es de vital importancia para el estudio que nos ocupa, el señalar que en la reforma constitucional que se comenta, se expresa categóricamente el derecho que tienen los servidores públicos a la estabilidad en su trabajo, al señalar en su fracción IX que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley.

## **2).- Su contenido**

### **2.1.- Disposiciones generales.**

Como se señaló anteriormente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, fue promulgada el día 28 de diciembre de 1963, bajo la presidencia del Lic. Adolfo López Mateos.

A través de esta Ley, se reafirmaron los principios de los Estatutos que le precedieron, en cuanto a la ubicación de la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores como Derecho Social, consignando los derechos y garantías mínimas en favor de los burocratas, aspectos que tratare de comentar lo más concretamente posible, pero con la suficiente claridad para su total entendimiento.

El artículo 1º establece la aplicación de sus disposiciones entre los titulares y los trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión - Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial - y el gobierno del Distrito Federal (que constitucionalmente está confiado al Poder Ejecutivo), además de una serie de instituciones que por su propia naturaleza y de acuerdo a la fuente legislativa que les dio origen, desarrollan funciones de servicio público.

Es necesario hacer la observación en este renglón, que actualmente existen algunas empresas descentralizadas del Gobierno Federal cuyas relaciones laborales se encuentran enmarcadas dentro del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria, siendo estos casos como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad y su justificación se sustenta en el sentido de que esas empresas ya existían con anterioridad a la nueva ley burocrática y se regían por el mencionado Apartado "A", mientras que la ley reglamentaria del Apartado "B" al no contemplarlas en su enunciación limitativa acepta la situación prevaleciente con las mismas.

De esta forma, generalmente en las leyes reglamentarias de las instituciones u organismos públicos que son creados por un decreto presidencial o a través de un acto legislativo, se especifica a que tipo de régimen laboral quedará sujeto, con el fin de evitar confusiones al respecto.

En su artículo 2° señala que para los efectos de la ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a sus servicios.

Define al trabajador como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figura en la lista de raya de los trabajadores temporales (art. 3°).

Se da por entendido que existe el elemento de subordinación en la prestación del servicio, ya que este elemento constituye una característica intrínseca de toda relación de trabajo.

Establece una división de trabajadores en dos grupos: de confianza y de base. Y asimismo enlista a una serie de puestos considerados como de confianza (art. 4° y 5°).

En el artículo 6° fija por exclusión a los trabajadores de base, al decir que serán trabajadores de base los no incluidos en la enumeración de trabajadores de confianza y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

En esta disposición se viola de manera flagrante el derecho universal que tienen los trabajadores de base a la estabilidad en el empleo, toda vez que no existe la fundamentación y motivación suficiente para condicionarles que adquieran su inamovilidad hasta después de transcurridos seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, dejándolos hasta antes de transcurrido de ese tiempo, en total estado de indefensión, en caso de que sean separados de sus puestos por mero capricho o mala fe de sus superiores jerárquicos, ocasionando con esto que el trabajador se vea lesionado en sus intereses personales y familiares al carecer de los medios necesarios para allegarse a los satisfactores indispensables para su subsistencia y el de su familia.

En forma categórica, el artículo 8º excluye a los trabajadores de confianza del régimen de la ley, así como a 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 aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Se establece la irrenunciabilidad de los derechos que otorga la ley a favor de los trabajadores (art.10). Los derechos de la Ley Federal Burocrática constituyen garantías sociales mínimas

en favor de los servidores públicos, consecuentemente aun cuando en forma expresa renuncien, tal convención resultará nula de pleno derecho.

Asimismo, en su artículo 11 establece la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad para los supuestos no previstos en la ley.



A pesar de que el mayor porcentaje de apoyo en diversos ordenamientos jurídicos como supletorios sea en lo relativo a normas procesales, no dejan de existir lagunas en la ley burocrática, que necesariamente nos obligan a remitirnos a la Ley Laboral general cuando se omiten, o no son lo suficientemente claros los conceptos que se manejan en las normas sustantivas y que tengan relación directa con las garantías sociales de los trabajadores.

## **2.2.- Derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares.**

En su artículo 12, la Ley Federal Burocrática establece que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud a un 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.

Se han establecido una serie de teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. La teoría civilista, que considera que la prestación de servicio se lleva a cabo a través de un contrato civil; esta teoría es controvertida por la teoría del acto unilateral, que señala que la teoría civilista cae en el error, como en antaño, de considerar instituciones del Derecho Administrativo dentro del Derecho Civil, pero que sin embargo la verdadera naturaleza de la relación, consistía en un acto unilateral del Estado, en virtud de que es éste quien tiene la facultad de crear y reglamentar unilateralmente los empleos que requiere para realizar sus fines.

Por simple lógica jurídica, entendemos que esta teoría no puede ser aceptada en virtud de que no se le puede obligar a ninguna persona a prestar sus servicios contra su voluntad, atento a lo dispuesto en el artículo 5º Constitucional, por lo cual a pesar de que

existieran los empleos si no se da el acuerdo de voluntades a través de la aceptación del trabajo, no puede establecerse relación laboral alguna.

Otra teoría es la del contrato administrativo, que establece que si existe acuerdo de voluntades entre los representantes del Estado-patrón y sus trabajadores, pero en virtud al carácter público de los empleos que se desarrollan, los contratos que se establezcan son de Derecho Administrativo.

Sabemos de antemano que ya se superaron las etapas de considerar las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores como el Derecho Administrativo, en atención a que una cosa es que el trabajador desarrolle un empleo de atención al público o de interés comunitario y otra la relación de trabajo que se da en forma interna entre el Estado y sus trabajadores, que es de carácter social.

Tal vez la teoría más aceptada es la que se refiere a que la relación entre Estado-trabajador se lleva a cabo a través de un acto de unión, esto es, que el Estado fija las condiciones laborales en las cuales se va a desempeñar el empleo y el trabajador a través de la emisión de su voluntad acepta dicho empleo, lo que provoca que las normas generales ya preestablecidas se apliquen a un caso en concreto.

Por disposición expresa del propio artículo 12 en referencia, nos señala que sólo podrá ser considerado como trabajador, aquel que ostente un nombramiento o aparezca en las listas de raya de los trabajadores temporales, negando con esto, la presunción de la existencia de la relación de trabajo.

Lo anterior, lo confirma la ejecutoria pronunciada por el máximo tribunal del país al sostener:

"TRABAJADOR. CARACTER DE: Para ser trabajador al servicio del Estado se requiera, como condición específica, que se le haya expedido nombramiento o que figure en las listas de raya de trabajadores temporales y por ende no puede darse en el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una Dependencia y un particular por el sólo hecho de la presentación de un servicio mediante contrato de naturaleza distinta y por tanto no puede aplicarse en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo"<sup>(1)</sup>

Al respecto, no compartimos el criterio sustentado por la Corte y los argumentos específicos los expondremos en su oportunidad con el siguiente capítulo, al tratar la teoría de la relación de trabajo que se da entre el Estado y sus trabajadores.

En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores (art. 19)

Se establecen los horarios de trabajo, diurno de las seis a las veinte horas y nocturno de las veinte a las seis horas. La duración máxima de la jornada diurna señala de ocho horas y la nocturna de siete horas (arts 21-22-23)

Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso cuando menos, con goce de salario íntegro (art. 27)

Este precepto dejó de tener vigencia a partir del día 28 de diciembre de 1972, fecha en la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial por el cual

---

<sup>(1)</sup> Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1978. Cuarta Sala, pág. 49.

se consigna el beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, que por cada cinco días de trabajo, disfrutarían de dos días de descanso.

En concordancia con las reformas implantadas en la Constitución General de la República y la Ley Federal del Trabajo en 1962, la Ley Federal Burocrática también contempla el otorgamiento del descanso a las madres trabajadoras que se encuentren en estado de gravidez, un mes antes y dos meses después de la fecha aproximada para el parto; y de la misma forma se les conceden dos descansos extraordinarios de media hora cada uno para amamantar a sus hijos (art. 28).

En su artículo 30 establece el derecho de los burócratas de disfrutar de dos periodos vacacionales al año, de diez días hábiles cada uno, siempre y cuando el trabajador tenga como requisito seis meses de servicios consecutivos.

Fija las medidas de protección al salario al señalar que la remuneración que reciban los burócratas por sus servicios no podrán ser inferiores al salario mínimo general, consigna la uniformidad de los salarios de acuerdo a los puestos comprendidos en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, además de prohibir su disminución durante la vigencia del presupuesto de egresos que corresponda y establece el pago de una prima como complemento del sueldo en razón del transcurso de cinco años de servicios, hasta llegar a veinticinco. A esta percepción se le denomina comunmente "quinquenio" (arts. 32-33-34).

En seis fracciones del artículo 38, señala en forma limitativa los casos en los cuales se podrán hacer descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, tratando siempre de ocasionarles el menor perjuicio, ya que el monto total de los descuentos no podrá exceder el 30% del importe del salario total, excepción hecha de los descuentos ordenados por autoridad judicial competente (pensión alimenticia), descuentos ordenados por el ISSSTE.

con motivo de obligaciones a cargo de los trabajadores, así como de los descuentos para cubrir obligaciones derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones, que se hagan mediante fideicomiso.

Indica el pago de tiempo extraordinario de trabajo con un cien por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria (art. 39); el pago de un veinticinco por ciento más sobre el salario diario cuando se presten servicios durante el día domingo; el treinta por ciento de prima vacacional (art. 40); y además señala el derecho de los servicios públicos de recibir un aguinaldo anual equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna (art. 42).

En el artículo 43 se establecen las obligaciones de los titulares de las Dependencias para con los trabajadores, destacando por su importancia las siguientes:

- Reglamentación del escalafón.
- Otorgar las prestaciones y cumplir con los servicios de seguridad e higiene para la prevención de accidentes.
- Reinstalar a los trabajadores en sus puestos de los que hayan sido separados en forma injustificada o indemnizarlos de acuerdo a la ley cuando los mismos así lo prefieran.
- Cubrir las aportaciones correspondientes para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad social.

- Otorgar las prestaciones consistentes en licencias de diversas especies para que los trabajadores puedan desempeñar puestos o cargos dentro o fuera de la Dependencia.
- Asimismo, en su artículo 44 señala en forma general las obligaciones de los trabajadores.
- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados.
- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- Asistir a instituciones de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Enumera en forma casuística las causas de suspensión de relación laboral en los siguientes casos (art. 45):

- 1.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él, esto es, que se trate de una enfermedad contagiosa.
- 2.- La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria; o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa.

3.- La irregularidad en el manejo de fondos, valores o bienes, con la circunstancia de que esta suspensión podrá ser hasta de 60 días decretada por el titular de la dependencia o entidad, tiempo durante el cual deberá practicarse la investigación y resolverse en definitiva sobre la situación del trabajador que puede ser, inclusive la del cese, por existir entonces falta de probidad.

De la forma tan escueta en que la ley en comento trata este tema de la suspensión de la relación laboral considero, que resulta aplicable por supletoriedad en lo conducente lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, por su ampliación del tema.

El artículo 46 establece específicamente las causas por las cuales los trabajadores pueden ser separados de sus puestos y en forma por demás clara, señala que "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa", disponiendo como tales las siguientes:

- 1.- La renuncia, el abandono de empleo o el abandono de labores técnicas.
- 2.- Por conclusión del término o de la obra contratados.
- 3.- Por muerte del trabajador
- 4.- Por incapacidad física o mental del trabajador.
- 5.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los siguientes casos:

- Si el trabajador incurre en faltas de probidad y honradez, violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros de trabajo, dentro o fuera de las horas de servicio.
- Cuando falta por más de tres días en forma consecutiva a sus labores.
- Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- Por revelar asuntos secretos o reservados de los que tuvieren conocimiento.
- Por desobedecer reiteradamente y sin justificación de las órdenes de sus superiores.
- Por concurrir en forma habitual al trabajo en estado de ebriedad o bajo los efectos de narcóticos.
- Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En primer término es necesario insistir que en el párrafo introductorio del artículo 46 se indica sin lugar a dudas que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, causas que son señaladas posteriormente en forma específica y en las cuales de ninguna manera se plantea la hipótesis de que el trabajador pueda ser separado de su empleo en forma discrecional hasta antes de cumplir seis meses de servicios, por lo cual ratifico la posición de afirmar categóricamente que no existe fundamento legal para señalar que los trabajadores de base adquieren su inamovilidad hasta después del término señalado anteriormente, ya que de ser así y tomando en cuenta que el término inamovilidad es equiparable a la reconocida figura jurídica de la estabilidad en el empleo, se estaría negando



dicha estabilidad a los trabajadores públicos y ésta es una de las garantías sociales mínimas reconocidas para ellos en la Constitución General de la República.

Otro punto interesante que se presenta en el contenido de este artículo, es el relacionado con la obligación que tienen las autoridades de solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese de algún trabajador, cuando éste incurra en alguna de las causales previstas en la fracción V.

Sobre el particular, es preciso establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su jurisprudencia definida ha cambiado el procedimiento señalado en la ley, al aceptar que las dependencias en forma unilateral cesen en sus funciones a los trabajadores y en caso de que éstos se inconformen ante el tribunal, se aceptan las pruebas que ofrezca la dependencia por vía de excepción, para justificar el cese.

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE DE LOS SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.** Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal”.<sup>17</sup>

Lo anterior se ve forzado con la ejecutoria del mismo máximo tribunal mexicano al indicar:

---

<sup>17</sup> Apéndice 1817-1975. Quinta Parte 4a. Sala. Tesis 270 pág. 255 y 256.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. CUESTION DE CARACTER OPTATIVO. Si se demostró plenamente que el hoy quejoso incurrió en la causal de cese a que se refiere el inciso b), fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por haber faltado mas de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, motivo por el cual fue cesado sin demandársele previamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se le lesionan sus garantías por ser una cuestión de carácter optativo al demandar o no, el cese del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues basta con exponer la causal que motivó el cese por vía de excepción".<sup>18</sup>

Estos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyen un gran adelanto en lo que se refiere al procedimiento para dar por terminados los efectos de nombramiento del trabajador, consignado en el artículo 46 de la Ley Federal Burocrática, ya que en la práctica resulta mucho más económico y procedente el que se de baja a un servidor público y sólo en caso de requerimiento se justifique el motivo del cese, ya que éste debe estar fundamentado invariablemente en las disposiciones de la ley. Este procedimiento no afecta realmente al trabajador en cuanto a sus derechos adquiridos, ya que antes de emitirse una determinación de baja, el Estado debe observar una serie de formalidades para investigar los motivos de infracción y en ese momento se tiene la obligación por parte de las autoridades de escuchar al trabajador afectado, teniendo éste el derecho de ser oído y de aportar los elementos de prueba suficientes para desvirtuar los hechos que se le imputen.

---

<sup>18</sup> Informe del presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1982. Sala Auxiliar, pág. 35.

Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere el artículo 46, es obligación del jefe inmediato superior levantar un acta administrativa en la cual intervengan el trabajador afectado, un representante sindical y los testigos de cargo a quienes conste las irregularidades cometidas por el primero y en la cual se asentarán todas las declaraciones de los involucrados en la misma, debiendo entregarse en ese mismo acto una copia al trabajador y al representante sindical.

La importancia de esta acta administrativa, según la ley, es en razón de que si al juicio del titular de la dependencia procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese de los efectos del nombramiento del trabajador, el acta servirá de instrumento base de la acción (art. 46 Bis); pero por lo expuesto en párrafos anteriores y dado que las diversas dependencias públicas federales aprovechan la oportunidad que les brinda la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de la interpretación que le da la ley, podemos concluir que las actas administrativas sirven en su momento como documento base para las defensas y excepciones que argumenten las dependencias, en el supuesto caso de demanda por parte de los trabajadores.

Se establece el sistema de escalafón (arts. del 47 al 66), en el cual se señalan en forma detallada los factores a evaluar y los procedimientos para llevar a cabo el mismo, para lo cual sobresale en forma importante el funcionamiento de Comisiones Mixtas de Escalafón integradas con el mismo número de representantes, tanto de la autoridad como del sindicato, quienes tienen la obligación de expedir sus propios reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de la Ley.

### **2.3.- Su organización colectiva.**

En su artículo 67, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reconocen el derecho de los trabajadores para asociarse y formar sindicatos para defender sus intereses comunes.

El artículo 69 señala textualmente "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados".

A este respecto, podemos señalar que en la práctica no se ejerce el derecho potestativo que tienen los trabajadores de base para formar parte de su sindicato o no, ya que desde el ingreso de un trabajador de base a una dependencia, a pesar de no manifestar su voluntad, queda sujeto al régimen sindical al tener descuentos en su salario por cuotas sindicales.

Siguiendo el mismo sistema de la Ley Federal del Trabajo y por la propia naturaleza de su relación laboral, los trabajadores de confianza no podrán formar parte de sindicatos (art. 70).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano en el cual quedan registrados los sindicatos constituidos legalmente (art. 72).

Congruente con el sistema de inamovilidad o estabilidad laboral, la ley señala que el Estado no podrá aceptar en ningún caso la cláusula de exclusión, por lo que el hecho de que un trabajador sea expulsado de su sindicato no significa que también sea separado de su puesto (art 76).

## **2.4.- Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo.**

En el artículo 87 se establece la obligación para los titulares de las Dependencias de fijar el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo que regirán en su ámbito respectivo, tomando en cuenta la opinión del sindicato. Este Reglamento se revisará cada tres años.

Las condiciones Generales de Trabajo deben contener como disposiciones fundamentales:

- 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 las formas de aplicarse.
- 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.
- VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficiencia en el trabajo.

Por ser estas condiciones Generales de Trabajo un reglamento, allí se señalan las normas específicas que no contempla la ley para el buen desarrollo de los servicios que preste la Institución y la cordial relación laboral que debe existir entre autoridad y trabajador.

Las Condiciones Generales de Trabajo surten sus efectos a partir de la fecha en que son depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 90).

## **2.5.- El derecho de huelga.**

Como una consecuencia lógica y natural de reconocer el derecho de sindicación y teniendo como fundamento irrefutable la fracción X del apartado B del artículo 123 Constitucional, en su artículo 92, la Ley establece el derecho de huelga y la define como "suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en forma y términos que la Ley establece".

Para que pueda llevarse a cabo el ejercicio del derecho de huelga, se requiere como condición imprescindible, que se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República. (art. 94).

La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento (art. 95).

Para declarar las huelgas se requiere:

- a).- Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la Dependencia afectada.
- b).- Que se ajuste a los procedimientos que señala la propia ley.

Sobre el derecho de sindicación y el derecho de huelga que se reconoce a los trabajadores públicos, es necesario entender que a pesar de aplicar un criterio eminentemente jurídico y dejando a un lado todo tipo de apasionamientos, no puede igualarse ni equipararse a la intención o finalidad que persigue la huelga dentro del derecho laboral ordinario, porque aquí sí es válido el razonamiento que dentro del sector público no existen luchas de clases ni se pretende lograr un equilibrio entre los factores de la producción, sino que la intención que persiguen estos movimientos es fundamentalmente lograr que se les respeten sus condiciones de trabajo en las cuales venían desempeñando sus labores, o bien delatar y frenar los abusos de autoridad que suelen cometer las personas que ostentan puestos de dirección de alguna dependencia.

Se justifica indudablemente que la propia ley tienda a proteger la estabilidad de las instituciones de nuestro gobierno al poner una serie de requisitos un tanto imprecisos para que pueda proceder la declaración de la huelga, ya que al decir "violación general y sistemática", en realidad se está enfrente de un concepto al cual se le pueden dar varias interpretaciones, por lo que esto, aunado a la disciplina institucional de la generalidad de los líderes sindicales burócratas, da como resultado la nula existencia de huelgas en las dependencias públicas, por que además, ante todo, el propio Estado debe velar el que no se interrumpa el otorgamiento de los servicios públicos básicos que tiene encomendados.

El Título Quinto, cuyo contenido son únicamente los artículos 110 y 111, establecen el reconocimiento hacia el derecho de los trabajadores por los riesgos profesionales a que están expuestos con motivo del desempeño de sus labores, así como el derecho que tienen a disfrutar de licencias médicas cuando sufran enfermedades no profesionales.

Sobre lo anterior, es conveniente señalar que en virtud de que la propia ley no regula en forma precisa y casuística lo relacionado con los accidentes de trabajo, esta los refiere a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley Federal del Trabajo, quien es en última instancia el cuerpo legal del primer orden en que se apoyan las autoridades del ISSSTE para dictaminar sobre accidentes de trabajo, por ser lo más completo y sistematizado.

## **2.6 De las prescripciones.**

Sus artículos 113 y 114 contienen los términos de prescripción a que están sujetas las acciones que nacen de la relación laboral que establece la ley y de esta forma señala:

### **A) Prescriben en un mes:**

- 1.- Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento.
- 2.- Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o enfermedad, contando el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.



**B) En cuatro meses:**

- 1.- Las acciones para reclamar la indemnización constitucional o la reinstalación en caso de despido injustificado.
- 2.- Las acciones para reclamar el otorgamiento de una plaza equivalente, cuando sea suprimida la que se tenía.
- 3.- La facultad de las funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas.

**C) En dos años:**

- 1.- Las acciones que los trabajadores para reclamar la indemnización por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados.
- 2.- Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente.
- 3.- Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como podemos apreciar, los plazos específicos de prescripción atienden a tres términos; un mes, cuatro meses y dos años. Los casos de prescripción de un mes y de cuatro meses, se relacionan con la estabilidad y seguridad en el trabajo, los casos de prescripción de dos años se relacionan con riesgos de trabajo (Fracciones I y II del art. 114) y con la ejecución de resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## **2.7.- Organización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Del artículo 118 al artículo 147 se describen, detallan, y establecen las atribuciones y la organización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano encargado de dirimir los conflictos que se presenten entre las dependencias gubernamentales y sus servidores públicos asimismo señala las atribuciones específicas de cada uno de sus miembros.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1941, reformado por el decreto publicado en el propio Diario Oficial del 30 de diciembre de 1947, estableció el Tribunal de Arbitraje.

Con la adición del Apartado B el artículo 123 Constitucional, publicado el 5 de diciembre de 1960, en el Diario Oficial, se estableció que los problemas suscitados entre el Estado y sus servidores públicos serían resueltos por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, alcanzando con esto, un reconocimiento legal del más alto nivel jurídico existente.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano colegiado, que funciona en Pleno y en Salas, conformado por lo menos con tres de ellas, las cuales podrán aumentarse cuando así se requiera.

Las salas se integran por tres magistrados, uno nombrado por el Gobierno Federal, otro por la Federación del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y el tercero nombrado por los primeros y que fungirá como Presidente de la Sala (art. 118).

De acuerdo al artículo 124 de la ley, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidades y sus trabajadores

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de los trabajadores a su servicio.

III.- Conceder el registro de los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del mismo.

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales.

V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

En virtud de lo dispuesto en la fracción I y II del artículo que se comenta, los trabajadores tienen el derecho y obligación de ocurrir primero ante el Tribunal en referencia para ventilar su demanda y hasta que se haya agotado este procedimiento estará en opción de recurrir al juicio de amparo, así también lo confirman diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las cuales se transcribe una de ellas:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ANTES DE OCURRIR AL AMPARO, DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.** Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por

actos de los titulares de las dependencias en que presten sus servicios, si desean reclamar tales actos deben ocurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal, ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse”<sup>19</sup>

Esta disposición es exclusivamente aclaratoria, ya que los actos o disposiciones del Estado en cuanto a su relación laboral con los trabajadores a su servicio, no contiene las características de un acto de autoridad investido de soberanía y por lo tanto, deben ser rebatidos en primera instancia ante un tribunal ordinario como lo es el de Conciliación y Arbitraje y sólo en caso de la pronunciación de un laudo desfavorable, se puede recurrir al juicio de amparo por vía directa.

El tribunal, cuando funciona en Pleno le corresponde:

- I.- Expedir el reglamento interior y los manuales de organización del Tribunal.
- II.- Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias.
- III.- Tramitar y resolver lo referente a los conflictos colectivos de trabajadores, el registro y/o cancelación de sindicatos, los conflictos que surjan entre ellos y el registro de Condiciones Generales de Trabajo y demás reglamentos.
- IV.- Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación del número de Salas y de Salas auxiliares que requiera la operación del Tribunal.

---

<sup>19</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975. Cuarta Sala, pág. 253.

Las Salas del Tribunal en forma general conocen, tramitan y resuelven los conflictos individuales que se sometan a su jurisdicción.

Y las Salas auxiliares, que están previstas puedan funcionar en las entidades federativas, también tienen como función general, conocer y ventilar los conflictos individuales que sean de su jurisdicción territorial, pero no pueden resolverlos, ya que cuando hayan agotado el procedimiento, deben turnar el expediente al Presidente del Tribunal para que se declare cerrada la instrucción y éste lo turne a la Sala correspondiente para su resolución.

Respecto de esto último, debe cambiarse la disposición contenida en la Ley, ya que resulta inaceptable que sea un órgano jurisdiccional el que lleve a cabo el procedimiento, desde la presentación de la demanda hasta la etapa de alegatos y sea otro órgano el encargado de dictar el laudo, dado que esto sólo provoca retrasos en la administración de la justicia y en algunas ocasiones, porque no, injusticias ya que quien dicta el laudo puede carecer de conocimiento psicológico de las partes y desestimarse algunos detalles que se presenten en el desarrollo del procedimiento.

Los artículos restantes del Título Séptimo de la Ley, relacionados con el funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tratan los aspectos más relevantes del procedimiento desde la presentación de la demanda hasta la etapa de alegatos y sea otro órgano el encargado de dictar el laudo, dado que esto sólo provoca retrasos en la administración de la justicia y en algunas ocasiones, porque no, injusticias, ya que quien dicta el laudo puede carecer de conocimiento psicológico de las partes y desestimarse algunos detalles que se presenten en el desarrollo del procedimiento.

Los artículos restantes del Título Séptimo de la Ley, relacionados con el funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tratan los aspectos más relevantes del procedimiento que se sigue ante dicho tribunal y el cual, se tiene que apoyar necesariamente para su substanciación, en los procedimientos señalados en la Ley Federal del Trabajo, tomada como supletoria a falta de disposiciones expresas en la Ley que se estudia.

Esta parte de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no será tocada en este estudio, en virtud de tratarse propiamente de derecho procesal y su importancia es tal que debe ser motivo de estudio especial y por separado, además de que nos distraeríamos del tema principal del presente trabajo.

Finalmente merece mencionarse, que por disposición expresa del segundo párrafo, fracción XII, del Apartado B del artículo 123 Constitucional y reglamentado por la propia Ley Federal Burocrática, los conflictos que surjan entre el Poder Judicial Federal y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, valiéndose de una Comisión Substanciadora creada expreso para ello, quien ventilará el procedimiento y emitirá un dictamen sobre lo ventilado, turnado al expediente correspondiente al Pleno de la Corte para su resolución definitiva.

Esta medida adoptada por nuestra legislación es muy válida, ya que como la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación lo afirma:

"...El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte... no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo bajo cualquier aspecto, que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, la ley suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de

cualquier autoridad por elevada que sea, sino aún las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Nación, especialmente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como el Tribunal máximo del país, ningún otro poder de los instituidos por la Constitución puede revisar o juzgar de sus resoluciones que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía y que, por lo tanto, menos puede un Tribunal secundario, como es el de Arbitraje, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte....”<sup>20</sup>

De esta forma, se salvaguarda la dignidad y decoro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el órgano máximo de nuestro país encargado de ejercer la función jurisdiccional, no sometido a ningún otro ordenamiento ni a ningún otro tribunal o dependencia superior, sino únicamente a las disposiciones señaladas por la Constitución General de la República.

---

<sup>20</sup> Nota del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. Salvador Urbina, de 11 de julio de 1941, citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 438, Edit. Porrúa Séptima Edición.

## CAPITULO III

### LA RELACION DE TRABAJO EN EL SISTEMA LABORAL MEXICANO

Antes de abordar de lleno este tema de estudio, es preciso establecer en forma clara para su mayor entendimiento, las diferentes posiciones que adopta el Estado en su actuar dentro de la sociedad en la cual nos desarrollamos.

Por un lado el Estado actúa como ente de poder, es decir, hace valer su potestad soberana sobre los ciudadanos que se contraen a su régimen. Bajo este supuesto el Estado se encarga de establecer las políticas y lineamientos que deben de observarse para regular determinadas conductas administrativas y sociales, además de procurar llevar el bienestar a la población a través del otorgamiento de los servicios públicos que aquella demanda; de esta forma el Estado otorga servicios de salud, vivienda, educación, etc., constituyendo con estos actos lo que se denomina y es propiamente la función pública.

Ahora bien, para poder desarrollar esa función pública, el Estado requiere de la participación de personas físicas que ejecuten y materialicen los actos de gobierno que se determinen y es así que entabla relaciones de igualdad con los particulares que tiene a su servicio.

Una de estas relaciones de igualdad que entabla el Estado con sus servidores públicos se ve reflejada a través de la constitución de la relación laboral; el Estado actúa como patrón y las personas físicas adoptan el carácter de trabajadores, de este tipo de relación es conocida por el orden jurídico imperante y en tal virtud ilegítima a los diferentes sujetos a intentar cualquier acción que se desprenda de dicha relación de trabajo, siempre en un plano de igualdad.



## 1).- Definición.

Existen varias definiciones de lo que es la institución jurídica de la relación laboral, citamos textualmente la establecida por dos grandes juristas mexicanos por ser de las que recogen en su seno en forma más explícita el espíritu real con el cual la doctrina laboral mexicana trata este tema, sirviendo asimismo como presupuestos a la definición legal que adopta nuestro código laboral común vigente.

Alberto Briceño Ruiz sostiene:

"La relación de trabajo es una institución jurídica constituida por un conjunto de reglas impuestas por el Estado, que forman unidades. Las partes sólo tienen eventualmente la facultad de prestar su adhesión; después de hacerlo, su voluntad resulta intranscendente y los efectos de la institución se producen de manera automática".<sup>21</sup>

Para Mario de la Cueva

"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 dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de los Derechos Sociales de la I.ey

---

<sup>21</sup> Derecho Individual del Trabajo. Alberto Briceño Ruiz. Editorial Harla. México, 1985, pág. 116.

del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos y Contratos Ley y de sus normas supletorias".<sup>22</sup>

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo vigente establece:

"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. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, 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 estas definiciones podemos concluir que la teoría laboral, emanada de la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, otorga un trato particular a las relaciones jurídicas de trabajo que se suscitan entre los obreros y los patronos y enuncia en forma precisa que independientemente del acto que le dé origen la relación laboral se actualiza con la mera prestación de un trabajo personal, subordinado y mediante el pago de un salario.

La relación laboral es una figura jurídica que nace propiamente con la Ley Federal del Trabajo de 1970 como producto de una corriente social opositora a las tendencias contractualistas que aún no se sacudía la ley de 1931.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 aun se basaba en su totalidad en la idea de un acuerdo de voluntades y en su artículo 17 establecía la definición de lo que era el contrato, en virtud tal vez, de la fuerza costumbrista de tantos años, pero con el gran adelanto de

---

<sup>22</sup> El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Mario de la Cueva. Tomo I. Novena Edición. México, 1984. pág. 187.

presumir en su artículo 18 la existencia del contrato de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, para los puestos de que se careciera de él.

La ley de 1931 definía el contrato de trabajo como "aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia un servicio personal mediante una retribución convenida".

Asimismo, su artículo 18 establecía: "Se presume la existencia del contrato de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe. A falta de estipulaciones expresas de este contrato, la prestación de servicios se entenderá regida por esta ley y por las normas que le son supletorias".

El efecto de esta presunción fue hacer producir consecuencias jurídicas al hecho puro de la prestación de un servicio personal, las que consistieron en la creación de una presunción *juris tantum* en favor del trabajador. Esta presunción quedó reforzada en su artículo 31 en el cual expresaba que la falta de contrato escrito no priva al trabajador de sus derechos, pues se imputa al patrono la falta de esta formalidad.

A pesar de que el artículo 15 de la ley en mención establecía la irrenunciabilidad de las disposiciones que la misma enunciaba en favor de los trabajadores, en su artículo 16 concedía al derecho común la categoría de fuente formal de la ley, como lo que en muchos casos se pretendió invocar al Código Civil como supletorio de la Ley Federal del Trabajo.

Si bien es cierto que en la ley federal del trabajo de 1931 el imperio de sus normas se imponían a la decisión de las partes, ya que quedaba a su capricho la fijación de las condiciones de trabajo fundamentales, también lo es que existía cierto respeto a la voluntad expresada por aquéllas al establecer en su artículo 33: "el contrato de trabajo obliga a lo

expresamente pactado y a las consecuencias que sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley".<sup>23</sup>

Como se puede apreciar, esta ley centraba su tratado sobre la figura del contrato de trabajo y como consecuencia de ello, otorgaba suma importancia a la facultad volitiva de los contratantes, lo que trajo como consecuencia que en muchas ocasiones se celebraban contratos de prestación de servicios profesionales, técnicos o de comisión mercantil, para que a pesar de las circunstancias reales en que se desarrollara la labor, estas figuras salieran del ámbito del Derecho del Trabajador, en atención a la voluntad de las partes.

Como consecuencia de lo anterior, surgió la necesidad de buscar nuevas alternativas para justificar plenamente la existencia de una institución jurídica laboral libre de toda influencia civilista y lograr un pleno reconocimiento por el orden jurídico.

Los grandes laboristas de nuestro país idearon un movimiento profundo y razonado de lo que es la fuente de los derechos y obligaciones que nacen para los trabajadores y patronos y de esta forma, manejan una separación absoluta del derecho del trabajo respecto a otras disciplinas jurídicas.

Mario de la Cueva, precursor de esta batalla, afirma que si bien es cierto que el contrato es el ejemplo vivo de las relaciones interpersonales que regula el Derecho Civil, cuyo elemento fundamental es el acuerdo de voluntades, productor de derechos y obligaciones y una de las formas de prestación de servicios es a través de un contrato de trabajo, éste no tiene el mismo objeto ni finalidad de los contratos en general, ya que es sólo un supuesto generador de la prestación de servicios, que trae como consecuencia que se entable una relación de trabajo entre el que lo presta y quien lo recibe y a partir del momento

---

<sup>23</sup> Derecho Individual del Trabajo. Alberto Briceno Ruiz. Ob. Cit. Pág. 112.

en que se da de facto la prestación de servicios, éste se desprende de su motivo generador para pasar a una situación más importante sujeta a otras reglamentaciones, es decir, deja atrás el motivo que le dio origen se enfoca exclusivamente a la normatividad establecida en el Derecho del Trabajo.

En palabras del maestro De la Cueva:

‘El Derecho del Trabajo no protege los acuerdos de voluntades (elemento del contrato), 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’.<sup>21</sup>

Con base en los razonamientos vertidos anteriormente y defendidos por grandes estudiosos del derecho laboral, la Ley Federal del Trabajador de 1970 recogió estas nuevas ideas y plasmó en su articulado el espíritu de la relación de trabajo.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 utiliza un criterio más adecuado a la esencia de nuestro derecho: da prioridad a la relación y abandona el viejo criterio que suponía la existencia de un consentimiento sometido a los mandatos de la norma jurídica, tal y como lo previó en su exposición de motivos:

‘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

---

<sup>21</sup> Mario de la Cueva. ob. Cit. p.ºp. 187.

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 considero 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 adopto también la idea de contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensable que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo”.<sup>25</sup>

Como se puede apreciar, surge una nueva figura jurídica que es la relación de trabajo, causa generadora de los derechos y obligaciones del trabajador y del patrón, quedando en segundo plano el contrato de trabajo; asimismo, aclarar el porqué de la mención de este último, que de ninguna manera indica un retroceso a las antiguas concepciones civilistas, sino como un supuesto del nacimiento de la relación laboral entre muchos otros; ejemplo común que se da con los trabajadores de confianza, los domésticos y en la pequeña industria.

Cuando en el concepto de la relación de trabajo que establece el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se menciona ‘cualquiera que sea el acto que le dé origen’, establece en forma indudable la protección que otorga a la clase trabajadora para invocar la tutela de la ley laboral sin limitarlo a la voluntad de las partes; así como también aprecia la

<sup>25</sup> Alberto Briceño Ruiz. Ob. Cit. pag. 113.

relatividad que se le da a la definición del contrato de trabajo, al indicar que lo será independientemente de "su forma o denominación".

Esto último se explica de la siguiente forma, aún cuando dos personas convengan en la celebración de un contrato de carácter civil o mercantil, habrá de atenderse a su contenido, a la naturaleza del servicio que se pretenda otorgar para determinar si en un momento dado ese contrato tienen o no contenido de carácter laboral y si fuera así el que resultare con la categoría de trabajador podrá en cualquier momento realizar acciones legales en este sentido.

Es decir, el contrato de trabajo es sólo un supuesto del nacimiento de la relación laboral, no es un elemento esencial para que se tenga por vigente ésta.

Para diferenciar los contratos que impliquen una prestación de servicios de carácter no laboral de aquéllos que sí lo entrañan, se debe atender a si ese contrato o esa relación jurídica contiene los elementos constitutivos de la relación de trabajo: la prestación del trabajo en forma personal, subordinada y mediante el pago de un salario.

Es menester recalcar, que en el actual concepto que se maneja de la relación de trabajo, no se excluye el acuerdo de voluntades como un presupuesto esencial de validez de todos los actos jurídicos, sino todo lo contrario, se contempla como un requisito que da nacimiento a la relación laboral, pero que al darse de hecho la prestación de servicios escapa de su mera construcción y se regula en primer término por los beneficios mínimos que otorga la ley laboral y más aun, por los beneficios superiores que puedan establecer los contratos colectivos y contratos de ley.

## 2).- Elementos constitutivos.

Como se desprende de lo señalado anteriormente, los elementos constitutivos para que se actualice la relación laboral son los siguientes:

A).- El trabajador. Este individuo al igual que el patrono, constituye también los sujetos de la relación laboral, ya que por lógica, si no existieran estas partes o alguna de ellas, sería imposible que se diera la relación de trabajo.

De acuerdo al artículo 8° de la ley laboral común vigente, se entiende trabajador "la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

Evidentemente, esta denominación está encaminada a aplicarse exclusivamente a los trabajadores asalariados, ya que podría decirse que existen otro tipo de trabajadores que no tienen un patrón determinado, como pueden ser los aseadores de calzados, de vehículos, los conductores propietarios de taxis, y mil ejemplos más; por lo tanto, este término se aplica únicamente a aquellos trabajadores que forman parte de una relación laboral.

De la misma definición podemos concluir que sólo las personas físicas podrán tener el carácter de trabajador, vedando la posibilidad de que una persona jurídica pueda ostentar tal carácter.

B).- El patrón. El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo define al patrón como "la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

En cuanto a esta disposición que da la ley, compartimos la idea de Nestor de Buen L. al decir que siendo correcta, resulta insuficiente, ya que omite mencionar el elemento



subordinación tan importante en nuestro estudio y la obligación de pagar un salario, aunque esto último sea más relativo, ya que de ello no depende la existencia de la relación laboral.

Briceno Ruiz expresa que:

"la ley vigente tiene el inconveniente de emplear la palabra "utilizar". Este término traduce la idea de usar con beneficio, lo que permitiría entender que la relación laboral depende del aspecto económico directo que reporte, interpretación que no puede aceptarse como regla de la relación".<sup>26</sup>

Ciertamente a pesar que el término patrón esté vinculado con la idea de empresa - "unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios"-, no siempre ni necesariamente el patrón persigue una finalidad lucrativa. El carácter de patrón es consecuencia de su posición dentro de la relación laboral.

C).- Prestación de un servicio personal. No tiene mayor explicación, ya que en la relación laboral el trabajador debe prestar sus servicios en forma personal, es decir, debe ejecutar las tareas que se le encomiendan directamente y por su propio esfuerzo.

D).- La subordinación: Esta figura jurídica requiere de un análisis más detenido. De acuerdo al espíritu de la Ley Federal del Trabajo vigente, por subordinación se entiende una relación jurídica de la cual se desprenden dos aspectos: una facultad del patrón por virtud de la cual dicta los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines que persigue la empresa; y una obligación del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

---

<sup>26</sup> Derecho Individual del Trabajo. Alberto Briceno Ruiz. México, 1985. pág. 155.

La subordinación es la facultad que tiene el patrón de dirigir y organizar la labor de sus trabajadores y la obligación que tienen éstos de cumplir las indicaciones recibidas, ambas dentro de la normatividad y del marco establecido por la ley, que impide el abuso del patrón y dignifica el trabajo de los obreros y empleados.

El sostenimiento de las partes de la relación laboral a la jurisdicción de la ley, es el factor determinante que ennoblece la prestación del servicio, que aleja totalmente la idea de una subordinación vejante y medieval, en la cual el trabajador es explotado y humillado por los amos, se desechan todas las ideas obsoletas y sin aplicación alguna y surge como una institución jurídica de incuestionable valor, que ha sido adoptada por nuestro sistema legal como un justo tributo a las demandas de la clase trabajadora.

E).-La estabilidad. Alberto Briceno Ruiz. Considera la estabilidad en el empleo como elemento esencial y constitutivo de la relación laboral, resumiendo su decir en que aquella es inherente a ésta toda vez que el patrón está impedido para separar de sus empleos a sus trabajadores mientras subsista la relación de trabajo, independientemente del tipo de relación al cual esté sujeto. No queda al arbitrio del patrón rescindir la relación de trabajo mediante indemnización, sino que la elección de dicha indemnización es en su caso un derecho exclusivo del trabajador.

Aquí podemos hacer la observación que ciertamente la estabilidad va ligada a la relación de trabajo, pero no podemos olvidar que la propia Ley Federal del Trabajo prevé los supuestos de una estabilidad relativa para los casos específicos contemplados en su artículo 49, los que vendrían a ser las excepciones a la regla.

### **3).- Naturaleza jurídica.**

Hasta fines del siglo pasado, las teorías civilistas absorbían todo lo concerniente a la prestación de trabajos, el Código Civil francés le consideraba como un contrato de arrendamiento de servicios, por el cual el trabajador se alquilaba en su persona y su energía por un determinado salario a un patrón que podía disponer de él en cualquier momento; Francisco Carnelutti sostenía que la prestación de servicios se llevaba a través de un contrato de compraventa, ya que el trabajador vende al patrón su fuerza y energía y este último lo puede utilizar en su beneficio como mejor le convenga, pagando por ella un salario determinado.

Chatelain y Valverde sostenía que el contrato de trabajo era equiparable a un contrato de sociedad, en donde el trabajador y el patrón eran socios, uno aportando su trabajo físico o intelectual y el otro su capital, ambos perseguían objetivos comunes (prosperidad de la empresa) y obtenían división de beneficios.

Hubo otros que hablaron del contrato de trabajo como un contrato de mandato, ya que el mandatario se obligaba a realizar en virtud a un beneficio económico, una serie de actos indicados por la mandante.

Así pues, los civilistas giraban siempre en razón de que, para que existiera una prestación de servicios, tenía que tener como motivo generador un acuerdo de voluntades entre el que prestaba un servicio y el que lo recibía, configurándose de ese modo un innegable contrato civil, donde quedaba al arbitrio de los contratantes la fijación de las condiciones de trabajo.

Indudablemente, que todas esas teorías son totalmente erróneas en virtud al avance que en materia del trabajo se ha efectuado, estableciéndose en forma clara, que el hombre no puede regirse por las mismas disposiciones que las cosas y los animales, además que por la propia naturaleza de su condición humana, no puede considerarse al trabajo como una mercadería transmisible, a causa de ser inseparable de la persona que lo presta. Estas teorías menoscaban la dignidad y la moral del hombre.

En el decir de George Scelle, en su obra *El Derecho Obrero*: "Se puede dar en arrendamiento una cosa o un animal, pero no se puede alquilar un trabajador porque se opone a la dignidad humana; y tampoco puede alquilarse una facultad humana, porque no se le puede separar de la persona física".<sup>27</sup>

Las teorías civilistas fueron superadas totalmente en la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, ya que es en la Asamblea Constituyente en donde nace el Derecho Laboral mexicano, sin conexión alguna con el viejo Derecho Civil, sino al contrario, es un producto de los reclamos imperativos de la sociedad y de los grupos oprimidos y en tal virtud, se convierte en un derecho de clase, un derecho protector de las garantías mínimas que le permitan a los trabajadores y a sus familias vivir y sobresalir dignamente para alcanzar un futuro cierto.

La relación de trabajo en todos sus aspectos tiene una naturaleza jurídica de carácter social, porque emana del Derecho Social instituido en la Declaración de los Derechos Sociales de la Constitución Federal de 1917.

---

<sup>27</sup> Mario de la Cueva. *Ob. Cit.* pág. 183.

El Derecho Social se ha construido como una rama autónoma del orden jurídico positivo en virtud de que su finalidad es establecer y desarrollar normas que contengan una protección para los grupos y clases socialmente débiles y lograr la armoniosa convivencia con otras clases sociales.

#### **4).- Actos que la originan.**

Como ya ha sido comentado, las causas generadores de las relaciones laborales pueden ser clasificadas en dos formas básicamente:

a).- El contrato individual de trabajo. Esta figura jurídica se da principalmente para constituir las relaciones laborales que se presentan en la pequeña industria, con los trabajadores domésticos y los de confianza y se representa a través del documento en el cual se establece las condiciones de trabajo en general a las cuales se van a sujetar las partes del contrato, teniendo en cuenta que estas condiciones de trabajo nunca deberán ser inferiores a las garantías mínimas que otorga la ley a favor de los trabajadores, ya que de ser así, estas se considerarán como no escritas.

Por mandato expreso el artículo 24 de la Ley Federal del Trabajo, las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito cuando no existan contratos colectivos, pero la falta de estos escritos no privan al trabajador de los derechos que derivan de las normas de trabajo y de los servicios prestados, ya que se imputa al patrón la falta de esta formalidad conforme al artículo 26 de la misma ley.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

b).- La prestación del servicio. Atento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo que ya se ha comentado, en su párrafo tercero establece que la prestación de un trabajo produce las mismas consecuencias que el contrato celebrado.

Esto es, que independientemente de que exista contrato o no, la simple prestación de servicios conlleva a la configuración de la relación laboral.

Nuevamente hacemos alusión al primer párrafo del mismo artículo 20 en comento que sostiene que se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado.

Es de hacer notar, que en estas dos hipótesis que se han señalado como generadoras de la relación laboral, siempre se debe contar como presupuesto esencial la existencia de una conciliación de voluntades, directa por parte del trabajador y directa o indirecta en ocasiones, por parte del patrón, pero siempre existente.

Dentro del ámbito laboral burocrático también se señalan dos hipótesis para que se constituya la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos y éstas son las siguientes:

a).- Que medie nombramiento expedido por autoridad competente a favor del trabajador, y;

b).- Que se encuentren incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra o tiempo determinado.

Aquí podemos apreciar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limita un mucho las posibilidades de los trabajadores para invocar la protección de la ley para el caso de que carezcan de nombramiento o no aparezcan en las listas de los trabajadores temporales, hechos éstos que además son ajenos a la voluntad de los trabajadores y exclusivos de responsabilidad de la autoridad.

#### **5).- La presunción legal.**

El artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 establecía la presunción de la existencia del contrato de trabajo entre quien prestaba un servicio personal y quien lo recibía; asimismo, en su artículo 31 reforzaba la idea anterior al consignar que la falta de contrato escrito no privaría al trabajador de sus derechos, pues se imputaría al patrono la falta de la formalidad.

Esta ley otorgaba a la prestación de un servicio personal, la presunción de la existencia de un contrato de trabajo previo, lo que implicaba que el patrón tuviera la carga de la prueba para desvirtuar lo anterior. Al mismo tiempo, señalaba la responsabilidad de este último para el caso de que careciera de dicho contrato.

Como podemos apreciar, se utilizaba la figura del contrato, que como ya hemos visto en apartados anteriores, fue totalmente superada en la teoría laboral actual, pero lo trascendental es que ya en aquella época se contemplaba esta protección para los trabajadores como uno más de sus derechos como parte de los factores de la producción.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, impregnada de las nuevas ideas laboristas, en su artículo 21 establece: "Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

Esta ley crea una presunción *juris tantum* de que toda prestación personal de servicios, independientemente del acto que le dé origen, es una relación de trabajo regulada por sus normas. El efecto de esta presunción es hacer producir consecuencias jurídicas al hecho de la prestación de un servicio personal.

Hay que hacer notar, que en caso de controversia, el patrón tiene la obligación de probar que la prestación de servicios personal que está recibiendo no reúne los requisitos del artículo 20 en cuanto a la constitución de la relación laboral, para que pueda probarse lo contrario.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, no hace señalamiento alguno en cuanto a la presunción de la existencia de la relación laboral, lo que implica que en la primera instancia se pueda pensar en recurrir a la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo para subsanar esta omisión, pero por mandato expreso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una ejecutoria sostenida por la Cuarta Sala<sup>28</sup>, niega tajantemente la presunción de la relación laboral y la aplicación supletoria del artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo.

Este es uno más de los puntos de retroceso que mancha la Ley Burocrática Federal en relación de la gran teoría laboral mexicana, considerada como una de las más avanzadas de su tiempo.

---

<sup>28</sup> Tesis Jurisprudencia citada en la página 33 de este mismo estudio.



## **6).- Constitución de la relación laboral en la burocracia.**

El estudio de la relación de trabajo en el sistema laboral mexicano lo consideré necesario abordar, para establecer finalmente y en forma más concreta la situación jurídica que guardan los trabajadores que prestan un servicio al Estado, respecto de éste y en relación a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Si bien es cierto que el artículo en referencia establece que sólo podrán ser considerados como trabajadores aquéllos que presten sus servicios mediante un nombramiento expedido por los funcionarios facultados para ello, o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra o tiempo determinado, disposición ratificada por la jurisprudencia de la Suprema Corte al negar la presunción de la existencia de la relación laboral, no podemos perder de vista a aquéllos casos de los cuales existen trabajadores que carecen de dicho nombramiento y no están en los supuestos de prestar sus servicios por obra o tiempo determinado.

Del mismo texto del artículo 12 se desprenden que es obligación de los titulares expedir el nombramiento correspondiente a sus trabajadores en el cual se establezca el tipo de contratación al cual están sujetos; y en base a la teoría laboral, si se carece de esta especificación se considera como trabajador contratado por tiempo indeterminado, salvo prueba en contrario.

Teniendo en cuenta el significado y alcance de la figura jurídica de la relación de trabajo y sus elementos constitutivos, podemos concluir que trasladando esta teoría a la relación laboral que se establece entre el Estado y sus servidores públicos, en esta esfera también se da la relación de trabajo en su más amplio y excelso significado, por cuanto el

trabajador ejecuta actividades físicas o intelectuales que se traducen en un esfuerzo personal y subordinado a favor de una institución o una dependencia pública, representadas por personas físicas investidas de facultades de autoridad que se encargan de plantear, indicar, dirigir y supervisar la actividad subordinada de sus trabajadores, y por lo tanto, a estas personas físicas se les otorga la calidad de patrón, en virtud a las facultades conferidas que ostentan.

Entendido es que las dependencias gubernamentales por el fin social que desarrollan, no deben estar expuestas a las diversas manifestaciones de presión que en un momento determinado tiene a su favor la clase trabajadora, por llevar consigo perjuicios a la sociedad misma y en tal virtud, los trabajadores al servicio del Estado tienen limitaciones en su accionar laboral, limitaciones establecidas en la propia Ley Federal Burocrática; pero también debe entenderse que a ninguna persona se le puede coartar el derecho de ser considerado como trabajador cuando preste un servicio personal subordinado, independientemente de la persona física o moral que aparezca como patrón.

A este respecto no podemos estar de acuerdo con el trato que da la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al establecer que únicamente se le considera trabajador a aquél que ostente un nombramiento o aparezca en listas de raya de trabajadores temporales, ni con las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que confirman dicho criterio, ya que se les debe considerar como trabajadores por el simple hecho de prestar un servicio personal subordinado, bajo la dependencia y dirección del representante del Estado, que siempre lo será una persona física e independiente de cual se su forma de pago o de que tenga o no un nombramiento expedido a su favor, ya que esto último además, es una obligación del Estado patrón (expedir el nombramiento respectivo) y de ninguna manera es responsabilidad del trabajador, y si los representantes del Estado aceptan los servicios de un individuo para que labore bajo su tutela sin expedir

nombramiento alguno, debe estarse en la certeza de que se actualiza la relación laboral en todos sus términos.

El argumento que se establece debe anteponerse y hacer cambiar asimismo, el criterio sostenido por nuestro máximo Tribunal en el sentido de negar la presunción de la relación laboral tratándose de trabajadores al servicio del Estado, ya que esos son actos flagrantes de indefensión.

Si un individuo presta al Estado un servicio personal subordinado y éste, a través de sus representantes lo acepta bajo su dirección y dependencia, se formaliza la relación de trabajo, independientemente del acto que le haya dado origen y a partir de ese momento el individuo debe de ser considerado como trabajador, con todos los derechos y obligaciones que ello implica, dejando atrás cualquier cosa en contrario; y establecido lo anterior, se debe atender enseguida a la naturaleza y tipo de trabajo que desarrolla para determinar que aspectos y disposiciones laborales le son aplicables.

Aquí es conveniente resaltar la imperfección plasmada en el artículo 2º de la ley Federal Burocrática al señalar que la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio.

Lo anterior es incorrecto, dado que la relación laboral se entabla con todos y cada uno de los trabajadores que el Estado tenga a su servicio y bajo su dependencia, sin importar el carácter de sus labores. Trabajadores de base, de confianza y provisionales en sus diversos aspectos tienen entablada una relación laboral con el Estado patrón y éste debe de responder ante ellos de las obligaciones que se deriven de su posición en dicha relación.

Finalmente, tal como lo establecimos al hablar de la naturaleza jurídica de la relación de trabajo al determinarle el carácter de Derecho social, la relación laboral que se da entre el Estado patrón y sus servidores públicos tiene idéntica connotación, en cuanto la disciplina jurídica mencionada pugna por el amparo de masas o grupos desprotegidos y los trabajadores al servicio del Estado forman en su conjunto o una clase social que indiscutiblemente en forma práctica y objetiva se encuentra en un plano desfavorable respecto a su patrón que es el mismo Estado.

## CAPITULO IV

### LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### 1).- Su definición y aplicación.

Por sí misma, la palabra estabilidad significa constante, permanente y aplicada a nuestra materia, esta constancia o permanencia debe ser la que disfruten los trabajadores en el desempeño de su empleo.

La estabilidad en el trabajo ha sido definida por varios autores, así tenemos que el maestro Salomón González Blanco establece:

"La estabilidad aplicada a los trabajadores significa, en términos generales, firmeza en las relaciones jurídicas y garantía del presente y futuro... el trabajador que cumple con sus obligaciones no debe estar expuesto al riesgo de un despido arbitrario... los hombres necesitan poseer confianza plena y real en el presente... necesitan mirar con seguridad en el mañana inmediato y estar ciertos de que la satisfacción de sus necesidades familiares no dependerá de la arbitrariedad y del capricho de otros hombres".<sup>29</sup>

Mario L. Deveali expresa:

"La estabilidad constituye una aspiración de amplios sectores de trabajadores que se proponen conseguir mediante ella, cierta seguridad en el empleo, con

---

<sup>29</sup> Baltazar Cavazos Flores. 35 lecciones de Derecho Laboral. Primera Edición. Edit. Trillas. México, 1982. pág. 132.

objeto de evitar despidos arbitrarios intimados por mero capricho o por motivos extremadamente fútiles que de un día a otro pueden hundir al trabajador y a su familia en la miseria y la desesperación".<sup>30</sup>

El maestro Mario de la Cueva sostiene:

'La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación'.<sup>31</sup>

De la misma manera explica la idea y razón de ser de esta institución al decir:

'La estabilidad en el trabajo apareció en nuestro derecho como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social, hondamente enraizada en el derecho del trabajo, porque su finalidad inmediata es el vivir hoy y en el mañana inmediato, pero al nacer miró apasionadamente hacia la seguridad social, porque su finalidad mediata es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez. De estas sus dos finalidades se desprenden su esencia; la estabilidad en el trabajo es la certeza del presente y del futuro, una de las ideas que anuncia una vinculación más íntima y tal vez una fusión futura del Derecho del Trabajo y del de la Seguridad Social'.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Mario de la Cueva. Ob. Cit. pág. 219.

<sup>32</sup> Ídem.

Podemos apreciar en estas definiciones descritas, que todas confluyen en un punto en particular: la seguridad del trabajador y de su familia de contar con los recursos suficientes para allegarse de los satisfactores necesarios para sobrevivir y superar su calidad de vida. Esta misma finalidad es la que rige el ánimo y la cual va encaminada la legislación laboral vigente.

La estabilidad en el empleo ha sido un tema por demás controvertido, sobre todo en lo relacionado a la obligatoriedad de la reinstalación para el caso de despidos injustificados. En un principio, por un lado se tenía el movimiento social de los trabajadores tendiente a que se les garantizara estabilidad y seguridad en sus empleos y por otro, los argumentos jurídicos, económicos y sociales del sector empresarial.

El movimiento obrero sostenía, basados en las ideas socialistas y católicas, que el trabajo humano no puede compararse o venderse como mercancía en un mercado, que la estabilidad en el empleo constituye un derecho inherente a la persona humana, que no puede ser sustituido por dinero, en caso de que un patrón quisiera prescindir arbitrariamente y sin causa justificada de los servicios de sus trabajadores.

En oposición a esto, los representantes del capital argumentaron la antijuricidad de la estabilidad en el trabajo, al decir que si por disposición expresa del artículo 5º Constitucional, a nadie se le podía obligar a prestar sus servicios sin pleno consentimiento, a contrario sensu, a nadie se le puede obligar a recibirlo contra su voluntad, además de que favorece el tortuguismo o la infiltración de elementos indeseables que sin dar causa aparente de justificación para el despido, no laboran con la intensidad y calidad necesaria y finalmente, porque pugna contra la naturaleza misma del derecho del trabajo que trata de equilibrar los diferentes factores de la producción

Estos antagonismos fueron legalmente conciliados por el artículo 124 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y ratificados por el artículo 49 de la Ley vigente, al señalar causísticamente la hipótesis en las cuales los patrones quedan eximidos de reinstalar al trabajador en su empleo, pagando las indemnizaciones correspondientes.

## **2.- Estabilidad absoluta y estabilidad relativa.**

Nuestro actual sistema laboral mexicano acepta doctrinal y legalmente la idea de la estabilidad absoluta como regla general, referida en cuanto que los patrones están impedidos para separar a sus trabajadores de sus empleos sin tener causa suficiente, es decir, les está impedido dar por terminada la relación laboral por un acto unilateral de su voluntad; los trabajadores únicamente pueden ser separados de sus empleos, cuando incumplan las normas del mismo, cuando den motivo para que sin que responsabilidad para el patrón éste pueda rescindir la relación laboral que los une.

La misma Ley Federal del Trabajo vigente, en su artículo 49 señala las excepciones a la estabilidad absoluta, que viene a ser la confirmación de la regla y al mismo tiempo, la fijación de una estabilidad relativa como una satisfacción a las controversias surgidas por las partes de la relación laboral; así tenemos que el patrón queda liberado de responsabilidad y puede dar por terminada la relación de trabajo en forma unilateral pagando las indemnizaciones correspondientes en los siguientes casos:

- I.- Cuando se trata de trabajadores que tengan antigüedad menor de un año.



II.- Si se 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.

Estas hipótesis más que una concesión a la voluntad del patrono, son causas justificadas de disolución impuestas por la naturaleza de las cosas en concordancia con los principios supremos del derecho y debe de entenderse que fuera de ellas, todos los trabajadores gozan plenamente de la seguridad en su trabajo, la cual no podrá extinguirse a voluntad del patrón, ni aun cuando sean su intención sustituir la prestación del servicio por beneficios monetarios.

Esta figura jurídica que se estudia en la estabilidad laboral tiene su confirmación total en los artículos del 35 al 39 de la Ley Federal del Trabajo.

El primero de ellos establece que las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado, pero en su último párrafo refiere "a falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado".

Los artículos 36 al 38 fijan los casos en los cuales limitativamente se pueden dar relaciones de obra o tiempo determinado, lo que implica la imposibilidad de una aplicación analógica.

Por último, el artículo 39 señala categóricamente "Si vencido el término que se hubiere fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia".

Es preciso hacer la observación que, para que una relación de trabajo tenga la característica de ser por obra determinada, no basta que así lo consideren patrón y trabajador, sino que es indispensable que efectivamente conforme a la naturaleza del trabajo contratado se trate de esta clase de relación laboral, ya que de no tener esta característica, la relación se considerará por tiempo indeterminado; e igualmente en las relaciones de trabajo por tiempo determinado será la subsistencia de la materia del trabajo la que origine la prórroga del contrato o la relación.

Es menester recalcar que todo lo concerniente a la relación de trabajo y la estabilidad en el mismo, se ha estudiado teniendo como base lo que señalaba la Ley Federal del Trabajo, cuyas disposiciones son consideradas como leyes comunes, y esto se debe primordialmente a que son las bases de las cuales debemos de partir para tener un panorama más amplio de todo lo que encierran y significan sus teorías, ya que dentro de este Derecho Laboral común es donde se ha producido la más fructífera emancipación del pensamiento socialista de clases y es el precedente de lo que a la postre fuera el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, primer ordenamiento formal que encerraba la normatividad laboral de los servidores públicos.

### 3).- De los trabajadores de base.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado si contempla la estabilidad en el trabajo, bajo la denominación de inamovilidad y la reserva exclusivamente según su artículo 6º, para aquellos trabajadores de nuevo ingreso que tengan más de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Obviamente, estos trabajadores de nuevo ingreso a los que hace referencia, son aquéllos que entran a ocupar una plaza de base definitiva, esto es, que la vacancia no es originada por alguna de las causas previstas en el artículo 43 fracción VIII de la ley, sino por renunciaciones irrevocables, fallecimientos, cese de los efectos del nombramiento cuyo término para intentar alguna acción en contra haya prescrito, etc.

Es precisamente en esta figura jurídica de la inamovilidad o estabilidad, que se centra en el estudio del presente trabajo.

Cualquier ley que se expida en nuestro país, sean federales, estatales o municipales, siempre estarán subordinadas a las disposiciones previstas en la Constitución General de la República y nunca podrán ser opuestas a ella. Estas leyes secundarias en el mejor de los casos reglamentan específicamente las disposiciones generales señaladas en la Carta Magna, pero nunca debe cambiar su sentido ni el espíritu con el cual fueron elaboradas.

El Apartado B del artículo 123 Constitucional en su fracción IX señala textualmente: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley".

Esta ley a la que hace alusión la disposición constitucional es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que tiene la función de reglamentar en lo específico las normas aplicables a los servidores públicos, y es precisamente en su artículo 46 en el cual enumera los diversos casos en los cuales dejan de surtir efectos, sin responsabilidad para el titular, los nombramientos de los trabajadores, anteponiendo también en la enunciación de su contenido el presupuesto de que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

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

- I.- Por renuncia, por abandono de empleo, o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.
- II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.
- III.- Por muerte del trabajador.
- IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.
- V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a).- Cuando el trabajo incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b).- Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c).- Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d).- Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e).- Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de sus trabajo.
- f).- Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g).- Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h).- Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

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

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

Después de haber visto esta enunciación específica de causas de terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos, ¿cómo se puede entender, que aún se condicione la estabilidad de los trabajadores públicos que ostentan puestos de base definitivos al transcurso de seis meses para poder gozar de esta estabilidad en su trabajo?, en ninguno de sus puntos se menciona esta hipótesis.

Los trabajadores de base al servicio del Estado, deben disfrutar de la estabilidad en su empleo desde el primer momento en que se formaliza la relación laboral con el Estado-patrón, y ésto es, a partir del primer día que toman posesión de su trabajo, en virtud de la estabilidad laboral de los servidores públicos con puestos de base definitivos nace el momento mismo de la iniciación de la prestación de servicios, y en caso de que llegasen a ser separados de su trabajo, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados, tienen la alternativa de intentar cualquiera de las dos acciones laborales que les otorga la Constitución Federal.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido ejecutorias contradictorias; por una parte, en el Amparo Directo 816/84. Aeropuertos y Servicios Auxiliares del 13 de febrero de 1985, sostiene:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, DENTRO DE LOS, DE LOS SEIS MESES A SU DESIGNACION. Si bien es cierto que el artículo 4º del Estatuto Jurídico en uno de sus párrafos

dispone: "los empleados de nuevo ingreso serán de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable, independientemente de los servicios que a determinada unidad burocrática haya prestado con anterioridad un empleo y que se acredite con su expediente personal", debe interpretarse que la disposición legal de referencia no exonera al titular de tener una causa justa para separar a un empleado dentro de los seis meses contados a partir de su designación, esto es alguna causa de las ordenadas en el artículo 44 del propio Estatuto Jurídico".<sup>33</sup>

Y por otra parte, establece en la ejecutoria recaída al Amparo Directo 1421/84, Francisco Herrera Guerrero, 11 de Noviembre de 1985:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS CUANDO ADQUIEREN SU DERECHO LOS DE NUEVO INGRESO. Conforme al artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, lo que significa que antes de ese término pueden ser removidos libremente por el titular, por lo que en estos casos no opera lo dispuesto en el artículo 46 del ordenamiento legal, citado, pues como ya se dijo, el trabajador no ha adquirido todavía derecho a la inamovilidad".<sup>34</sup>

La contradicción existe entre estas dos tesis contemporáneas y se explica de la siguiente forma:

---

<sup>33</sup> Informe 1985, Segunda Parte Laboral, pág. 46

<sup>34</sup> Informe 1985, Segunda Parte Laboral, pág. 47

La primera de ellas establece que a pesar de la disposición del artículo 4º del Estatuto Jurídico (6º de la ley burocrata actual), donde menciona que los trabajadores serán de base después de seis meses de servicios, eso no libera al titular de la dependencia burocrática para que tenga una causa justificada para separar a un trabajador de su puesto, aun antes de que ese trabajador cumpla los seis meses de servicio. Esta tesis jurisprudencial señala la obligatoriedad de la autoridad de tener como base de la terminación de la relación laboral una causa de las establecidas en el artículo 44 del propio Estatuto (art. 46 de la ley actual). Mientras la segunda tesis establece lo contrario, manifestando que los trabajadores al servicio del Estado que aún no cumplen los seis meses de servicios pueden ser removidos libremente por el titular de la dependencia en cualquier momento, negando la aplicación del artículo 46 de la Ley Federal Burocrática.

El contenido de la segunda tesis es totalmente atentatorio de uno de los derechos fundamentales de los trabajadores en general y de los servidores públicos en particular; en cuanto a la estabilidad en el trabajo, ya que los ubica en una situación de desventaja e indefensión total, a merced de los caprichos, mala fe o estados de ánimo de los titulares de sus dependencias de adscripción, en total incertidumbre de su trabajo, mientras transcurren los seis meses que establece el código laboral burocrático, además de que repetimos, lo segundo es contrario al mandato constitucional.

#### **4).- De los trabajadores de confianza.**

##### **4.1.- su concepto en la ley laboral común.**

Antes de abordar de lleno este punto de los trabajadores de confianza dentro del ámbito laboral burocrático, es preciso hacer referencia para mejor entendimiento del tema,



al origen y trato que la Ley Federal del Trabajo vigente y la doctrina laboral le dan a este tipo de trabajadores.

J. Jesús Castorena afirma:

“Trabajador de confianza es la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo reviste total o parcialmente de facultades respecto del personal de la empresa, de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización.”<sup>35</sup>

Néstor de Buen L. sostiene:

“Los trabajadores de confianza son aquéllos 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 y vigilancia generales.”<sup>36</sup>

Las anteriores definiciones enunciadas son un reflejo fiel de las características de la doctrina laboral común mexicana le otorga a los trabajadores de confianza, las cuales engloba principalmente en tres facultades: dirección, administración y vigilancia generales, así como una vinculación directa con los fines de la empresa, entendiendo el concepto empresa como sinónimo de patrón.

---

<sup>35</sup> J. Jesús Castorena, Manual de Derecho Obrero Quinta Edición, México, 1971, pág. 181.

<sup>36</sup> Néstor de Buen L., Derecho del Trabajo, Tomo I, Quinta Edición, Edit. Porrúa, México, 1983, pág. 451.

Originalmente la Ley Federal del Trabajo de 1931 se refería a estos personajes bajo la denominación de "empleados de confianza" y no establecía en forma concisa su concepto. La Ley Federal del Trabajo de 1970 cambia la palabra "empleado" por la de "trabajador", toda vez que la legislación laboral es un unitaria y no admite ninguna diferencia entre los prestadores de trabajo, no existen dos categorías de personas: trabajadores y empleados, sino una sola, a quienes se les aplica sus disposiciones en armonía con las características de las distintas actividades que desarrollan.

El artículo 9º de la ley laboral vigente establece:

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

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

La anterior referencia comprende dos supuestos, ya que establece que una función de confianza lo será por el tipo de actividad que se desarrolle, no porque así se le designe por voluntad de alguna de las partes.

La primera hipótesis enuncia algunas funciones específicas que son consideradas de confianza, siempre que se desarrollen con carácter general, es decir, que sean en nombre y representación del patrón, que esas actividades de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización afecten todas y cada una de las partes de la empresa.

Al decir de Mario de la Cueva:

“Debe hablarse de trabajadores de confianza cuando está en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores.”<sup>37</sup>

La segunda hipótesis, señala que también serán trabajadores de confianza aquéllos que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. Esto es, que el patrón se allega de ciertos trabajadores que desarrollan labores que podría o debería realizar el mismo patrón, pero por imposibilidad práctica o de voluntad delega a ciertas personas su realización. Ejemplos clásicos son las secretarías y chofer del patrón, inclusive algunos mensajeros y todos aquéllos que tienen acceso a información “secreta” o reservada del patrón.

#### **4.2.- Sus restricciones legales.**

Ahora bien, es preciso determinar los alcances y limitaciones que tienen los trabajadores de confianza en su accionar laboral.

Primeramente debemos tener en cuenta que el artículo 182 de la ley laboral actual, dispone: “Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y podrán ser inferiores a los que rijan para los trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento”.

---

<sup>37</sup> Mario de la Cueva. Ob. Cit. pág. 155.

Esto se explica de la siguiente forma: Los trabajadores de confianza tienen los beneficios mínimos que otorga la Ley Federal del Trabajo, pero si en la empresa o establecimiento en que laboren los beneficios otorgados a los trabajadores en general son superiores a los que marca la ley, estos beneficios también son aplicables a los trabajadores de confianza, ya que estarán a lo que más les favorezca; impregnando esta disposición cierta relatividad a lo consignado en el artículo 184 que establece que "las condiciones generales de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rijan en la empresa o establecimiento se extenderían a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo".

Hay que consignar que en la práctica generalmente los patrones o empresas otorgan a los trabajadores de confianza beneficios mayores que al resto de los trabajadores, tanto en salarios como en prestaciones debido precisamente al tipo de labores que desarrollan, estén o no incluidos en el contrato colectivo, esta puede ser una prerrogativa que les ofrecen a cambio de las grandes desventajas labores laborales que prestan.

Podemos englobar en cinco puntos las restricciones legales de los trabajadores de confianza.

A.- En cuanto a la estabilidad en el empleo. A pesar de que el artículo 185 establece que debe existir un motivo razonable de pérdida de la confianza y justificarlo plenamente para rescindir la relación de trabajo, aunque no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 147 en un segundo párrafo facultar a los trabajadores de confianza para que ejerciten las acciones de reinstalación o indemnización constitucional para el caso de despidos injustificados, finalmente éstos no tienen derecho a la estabilidad en el empleo ya que el artículo 49 fracción III autoriza al patrón rescindir la relación de trabajo pagando la indemnización constitucional correspondiente.

B.- En cuanto a la sindicación. Por disposición expresa el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, no podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la ley.

Estas disposiciones se establecieron en este sentido, tomando como base la idea de que los trabajadores de confianza, por la naturaleza de sus labores están plenamente identificados con el patrón y no pueden tener la conciencia revolucionaria de la clase obrera. No pueden formar parte de sus sindicatos, porque no comparten los ideales e intereses del resto de los trabajadores, pero nada los limita legalmente para que en un momento dado, puedan formar ellos mismos sus propios sindicatos, aunque esto sea poco factible dadas sus limitaciones laborales que estamos tratando.

C.- En cuanto al reparto de utilidades, los trabajadores de confianza tienen también sus limitaciones y éstas se encuentran plasmadas en las fracciones I y II del artículo 127 de la ley laboral, señalar que los directores administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades de las mismas, además el resto de trabajadores de confianza participarán limitadamente en dichas utilidades, siempre que el salario que devenguen sea mayor que el del trabajador de planta de más alto salario, en cuyo caso, se considerará este salario aumentando en un veinte por ciento, como salario máximo.

D.- En cuanto a las condiciones de trabajo. Como ya lo mencionamos anteriormente, los trabajadores de confianza tienen todo el derecho a estar incluidos en los contratos colectivos que rijan en su empresa, pero si en el mismo contrato colectivo se dispone que deben quedar excluidos, la ley respeta esta determinación y así lo señala categóricamente en su artículo 184 ya comentado.

E.- En cuanto al derecho de huelga. Durante los conflictos de huelga de los demás trabajadores no tendrán derecho al cobro de los salarios caídos, salvo que estos le sean otorgados graciosamente por el patrón, o que sea cargo de éste la responsabilidad del conflicto.

#### **4.3.- Los trabajadores de confianza en la Ley Federal Burocrática.**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, en su artículo 5º enumera una larga lista de puestos que son considerados de confianza, pasando por cada uno de los poderes que conforman nuestra estructura político administrativa; esto es, detalla particularmente los puestos a los cuales se les confiere 'confianza', tanto en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

De esta forma, el artículo 5º establece: son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

d).- Auditoría: nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñen 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 ocupen puestos presupuestales considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características:

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporciona a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, subsecretario, 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 y Ayudantías.

j).- Los Secretarios Particulares del Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General en 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 consigue 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 Ejecutivo, 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 Subcontador Mayor; los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

Esta forma de establecer a los trabajadores de confianza que adopta la ley, es demasiado aventurada, ya que podría pasarse por alto u omitirse algún puesto que indudablemente estuviera investido de confianza y que por no estar contemplado dentro del mencionado artículo 5º escapase a su dominio.

En virtud a lo anterior y dada la dinámica que se contempla en la creación de nuevos puestos y plazas dentro de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, la propia Ley Burocrática prevé en su artículo 7º "Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que le corresponden se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación".

En este punto existe una marcada ambigüedad en el contenido del artículo 7º, ya que no especifica el tipo de disposición legal que puede formalizar la creación de nuevos puestos y con base en ello, cuando se dan estos casos generalmente el titular del poder Ejecutivo quien a través de decretos, oficios y circulares instituye nuevas categorías o puestos con la correspondiente determinación de su carácter de base o de confianza, o estas características se ven plasmadas también en el Catálogo General de Puestos de la Federación. Estas conductas contrarían lo dispuesto en el artículo 73 fracción X en relación con el 123 de nuestra Constitución Federal, que le reserva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia del trabajo, toda vez que el carácter de base o de confianza de puesto tiene una naturaleza laboral en todos sus sentidos. Este es uno de los resultados negativos de la elaboración temeraria del artículo 5º de la Ley Federal Burocrática.

Este tema de los trabajadores de confianza burocráticos, también han sido un tema de cuestionamiento dentro de la teoría del Derecho del Trabajo y particularmente dentro de nuestra esfera de la Administración Pública, partiendo del supuesto de que toda entidad gubernamental que utilice los servicios de una persona debe depositar en él su confianza, ya que lo contrario sería inconcebible. De la enumeración de puestos de confianza que consigna el artículo 5º de la ley, podemos desprender que dichos puestos tienen en forma general las características comunes de dirección, supervisión, inspección, adquisición, asesoría y todo aquello que implica facultades de decisión a nombre y en representación de la entidad pública.

Obligado es hacer el comentario de las desventajas que tienen los trabajadores de confianza al servicio del Estado al no reconocerles el derecho a trabajadores de confianza al servicio del Estado al no reconocerles el derecho a la estabilidad en el empleo, inferido esto a la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 Constitucional que señala que los trabajadores que desempeñen puestos de confianza "disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social". Al enunciar limitativamente los derechos fundamentales de estos trabajadores da a entender que por exclusión les está vedado el disfrute de otros tantos, incluido ahí el derecho a la estabilidad en el empleo. Además de esto, se cae en el error de negarles el derecho a percibir la indemnización constitucional que si establece el segundo párrafo de la fracción IX del mismo apartado, para los casos de separación injustificada del empleo y que al no determinar específicamente a que tipo de trabajadores está dirigido debe entenderse que opera para todos, sin diferencias si son de base o de confianza.

Este criterio negativo es confirmado increíblemente por nuestro más alto Tribunal al sostener:

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

seguridad social que les corresponden, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".<sup>38</sup>

Por disposición expresa del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se excluye del régimen de esta ley a los trabajadores de confianza, a los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y la 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 aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

A este respecto, es preciso hacer la siguiente observación: el dispositivo aludido parece demasiado radical, ya que nos da la ideal de que los trabajadores de confianza no tienen ninguna vinculación con las disposiciones de la ley que los mencionan; ya que así lo expresa categóricamente, pero insistimos nuevamente, esto no puede ser correcto cuando existe un mandato legal superior (Constitución Federal) que no contiene estas disposiciones y cuando el mandato superior no hace referencias, le está impedido a su ley reglamentaria el hacerlas.

La fracción XII del Apartado B del artículo 123 Constitucional faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver de los conflictos individuales, colectivos e intersindicales que se presenten entre el Estado y sus trabajadores y asimismo, la fracción XIV del mismo apartado establece que la ley reglamentaria determinará los puestos que serán considerados de confianza, agregando además, que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

---

<sup>38</sup> Informe 1981, Segunda Parte, Cuarta Sala, pág. 235.

De estas dos fracciones podemos desprender que los trabajadores de confianza si guardan relación con la ley muy estrecha además, ya que pueden recurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dilucidar cualquier tipo de conflicto desprendido de la relación individual de trabajo, ya sea respecto al pago de salarios, o en cuanto a la prestación de los beneficios de la seguridad social y dicho tribunal está en la obligación de ventilarlo. Toda la reglamentación aplicable a estos casos que se ha señalado, así como la organización y funcionamiento del tribunal están contenidas en la ley federal burocrática, y por lo tanto, si le son aplicables aunque sea limitativamente las disposiciones de la ley a los trabajadores de confianza.

Este argumento que sostenemos se refleja positivamente en la siguiente tesis jurisprudencial:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE RESOLVER LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES DE TRABAJO DE LOS MISMOS.** De acuerdo con los artículos 123 Apartado B, Fracción XII de la Constitución General de la Republica y 124 fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, compete al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolver los conflictos individuales que surjan entre los servidores de confianza al servicio del Estado y éste, ya que ambas disposiciones no distinguen entre trabajadores de base y de confianza para fijar la competencia de dicho Tribunal. Y aunque el artículo 8º de la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considera excluidos a los empleados de confianza del régimen de dicha ley, sin embargo, dicho precepto no precisa el tipo de exclusión, es

decir, si se trata de derechos sustanciales o procesales, siendo claro que debe referirse a los primeros pues de aceptar que también se excluye a los servidores de confianza de los derechos procesales, se daría una contradicción entre este artículo 8º y el 124, fracción I, que por el principio de armonía que una ley debe prestar entre el todo y sus partes, es inadmisibles. Tampoco puede aceptar que la exclusión se refiere a todos los derechos sustanciales, porque una norma de mayor jerarquía, concretamente el artículo 123 Apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede determinados derechos a los trabajadores de confianza, y al ser violados darán lugar al proceso ante el Tribunal Federal de referencia, que es el único competente para conocer de problemas que susciten entre las partes de la naturaleza mencionada".<sup>39</sup>

Apegados a las disposiciones de la Constitución Federal de la teoría laboral que hemos comentado, debe establecerse que los trabajadores de confianza al servicio del Estado deben gozar al igual que el resto de trabajadores de todos los derechos y prerrogativas que contiene la Ley Federal Burocrática, incluido el derecho a una estabilidad relativa, que se pueda en un momento dado extinguir discrecionalmente por un acto unilateral del Estado, pero debiendo mediar para estos casos la correspondiente indemnización constitucional. Toda vez y dada la naturaleza de las funciones que se realizan es justificado que el mismo modo que los trabajadores de confianza de las empresas privadas, estén restringidos en cuanto a la sindicación y al derecho de huelga.

Retomando nuevamente el punto de la determinación de trabajador de confianza que establece la ley según su artículo 5º y la previsión contenida en el artículo 7º para los casos

---

<sup>39</sup> Seminario Judicial de la Federación. Séptima Época. V. 121-126. Enero-Junio de 1979. Séptima Parte. Sala Aux. pág. 155.

de posteriores creaciones de puestos-plazas, es necesario señalar que apegados al espíritu social que rige nuestro ánimo, un trabajador debe ser considerado de confianza no sólo porque así lo indique un oficio o un decreto, sino porque dicho trabajador desarrolle física y prácticamente ese trabajo de confianza, ya que suele suceder muy comúnmente dentro de las dependencias del gobierno, que a una persona le es asignada una plaza que dentro del Catálogo de Puestos del Gobierno Federal está considerada como de confianza, pero las funciones reales que desarrolla no lo son, es decir, no se ejecutan actos de dirección, administración, supervisión, fiscalización o cualquiera de los mencionados en el artículo 5º de la ley; y estas personas desarrollando actividades y funciones similares a las de un trabajador de base, están con la incertidumbre de su empleo por tener una plaza, - puesto catalogado como de confianza.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios que confirman nuestro punto de vista, para fortuna de los servidores públicos que se encuentran en estos supuestos.

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. ESTE CARACTER DERIVA DE LA LEY.** La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".<sup>40</sup>

En otro orden de ideas, indudablemente que en virtud a la estructura organizacional que adopta el Estado para llevar a cabo sus fines, nos encontramos con puestos de altos funcionarios políticos en los cuales estaría de más polemizar sobre su situación laboral, ya

---

<sup>40</sup> Seminario Judicial de la Federación, Séptima Época, V. 46, Quinta Parte, pág. 59.

que estos puestos requieren de autorización expresa del Presidente de la República para su ejercicio e igualmente él puede separarlos en cualquier momento; pero no todos los puestos de confianza tiene estas características, por lo cual se hace necesario establecer la diferencia entre altos funcionarios y empleados de confianza con carácter operativo.

Establecemos que los altos funcionarios son aquéllos que son propuestos y/o nombrados por el Presidente de la República o que ocupen un puesto en cualquiera de los Poderes de la Unión que contengan un contenido eminentemente político y de estrategia institucional, teniendo como nivel mínimo el puesto de Director de Área o sus equivalentes en el Catálogo Institucional de Puestos de Gobierno Federal.

Los trabajadores de confianza con carácter operativo serían aquéllos que ostentan puestos inferiores al enunciado en el párrafo anterior (Subdirector o equivalente y en descenso) y tienen como características principales el contacto y trato directo con los trabajadores operativos, se encargan de dirigir y supervisar en forma estrecha la labor de sus subordinados. Estos puestos pueden tener en algunos casos cierto contenido político, pero generalmente son ocupados por trabajadores que han logrado una excelente superación dentro del servicio civil de carrera del gobierno federal y sería en estos casos sobre los cuales debería legislarse con más cautela y acogerlos a ciertos beneficios de carácter laboral, que aunque se les negara la estabilidad total en su trabajo, tuvieran la opción a la indemnización constitucional, ya que actualmente la ley y la jurisprudencia han aceptado, obviamente en detrimento de los trabajadores de confianza, los criterios de que tienen que soportar la incertidumbre por partida doble al tener la inseguridad de su trabajo y al separarlos de éste; tener que retirarse sin darles la opción o el aliciente de percibir una indemnización por la pérdida de su empleo.



## **5).- De los trabajadores provisionales.**

Desprendiéndose de su propio significado, los trabajadores provisionales son aquéllos que la Administración Pública ocupa para desempeñar trabajos por cierto tiempo, es decir, en forma temporal, generalmente para suplir a los trabajadores de base que por motivos personales se tienen que ausentar de sus labores, o que en razón de pasar a ocupar puestos de confianza dejan "vacante" su plaza de base que ocupaban, durante todo el tiempo que subsista el carácter de confianza que se les ha conferido.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 12, al señalar los tipos de trabajadores que pueden prestar servicios al Estado, señala a los trabajadores temporales por obra determinada o por tiempo fijo.

Por obra determinada debe entenderse para aquellos trabajadores a quienes el Estado contrata en forma directa para el desarrollo o realización de una obra material determinada y específica, es decir, que estos trabajadores contratados estén bajo la dependencia y supervisión de los representantes de autoridad; únicamente por el tiempo que dure la realización de la obra contratada, que se dé inobjetablemente la característica de subordinación de la relación laboral, ya que si no fuera así, no podría considerarse a estos trabajadores como tales al servicio del Estado, sino tal vez, como prestadores de servicios profesionales cuya característica es eminentemente civil. Esto último es muy común que acontezca dentro de la Administración Pública Federal, ya que por falta de recursos propios, llámase humanos y/o materiales, tienen la necesidad de recurrir a empresas privadas cuya actividad principal es la realización de obras o construcciones, mantenimiento preventivo y correctivo para maquinaria y equipo, etc., para que sean éstos quienes realicen determinada obra o actividad; es por esto que se debe poner especial interés en establecer la relación de

un trabajo personal y subordinado para aquéllos trabajadores que tengan la encomienda de desarrollar una obra determinada requerida por el Estado.

El trabajo por tiempo fijo es otra de las modalidades de los trabajadores temporales, éste se da, cuando el Estado en uso de sus atribuciones que le otorga el artículo 43 fracción VIII de la ley federal burocrática, concede licencias a sus servidores públicos y existe la necesidad de cubrirlos con otros trabajadores por todo el tiempo que duren dichas licencias, asimismo, cuando se tienen que cubrir vacantes conforme a lo establecido en los artículos 63, 64 y 65 de la misma ley; y que se relacionan con la ocupación de plazas, puestos a través de la aplicación del escalafón, además de las contrataciones que se llevan a cabo mediante contratos individuales de trabajo por tiempo determinado.

Para exponer lo anterior en forma más concreta, es menester hacer referencia de que la legislación burocrática federal otorga como prestación de los trabajadores, el disfrutar de licencias sin goce de sueldo en sus puestos de base, licencias cuyas vigencias varían de acuerdo a la antigüedad de los trabajadores en el servicio en algunos casos y de acuerdo a los periodos preestablecidos en las organizaciones públicas en otros, ejemplos claros de estas últimas son las licencias que se otorgan para desempeñar comisiones en otras dependencias o puestos de elección popular.

Ahora bien, todos estos tipos de licencias deben ser cubiertas por personal provisional para no interrumpir el funcionamiento ordinario de la actividad social que presta el Estado, de acuerdo a la duración de su gestión y tomando en cuenta lo establecido en el artículo 63 de la ley en cuestión, cuando se trata de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón, y el titular de la dependencia nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla; tratándose de vacantes temporales mayores de seis meses, éstas serán ocupadas mediante escalafón, pero los trabajadores

ascendidos serán nombrados con el carácter de provisionales de modo tal, de que si quien disfrute de la licencia regresase al servicio, automáticamente se corre en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

Igualmente se consideran como trabajadores provisionales, aquéllos que pasan a ocupar una plaza que ha quedado vacante porque a su titular se le ha conferido un puesto de confianza, aún y cuando sea dentro de la misma dependencia burocrática y durará en su encargo durante todo el tiempo que subsista el carácter de confianza que se le haya conferido al titular de dicha plaza. En este punto es de considerarse al igual que en los anteriores, que el trabajador de base que es ascendido a un puesto de confianza, se le ha autorizado el disfrute de una licencia en su puesto de base y luego entonces, la ocupación de la plaza vacante temporal se hará de acuerdo a lo previsto en los artículos 63 y 64 de la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PROVISIONALES. QUIENES LO SON:** Conforme a la letra y al espíritu de los artículos 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son empleados públicos provisionales, los siguientes: a) los que son designados para cubrir las vacantes temporales menores de seis meses (que pueden ser nombrados y removidos libremente por el titular); b) los que son designados para cubrir las vacantes temporales mayores de seis meses (que deben ser nombrados por riguroso escalafón); c) los que siendo de base participan en el movimiento escalafonario a que contrae el inciso que antecede; y d) los que son designados entretanto la Comisión de Escalafón emite dictamen.

Consecuentemente, en caso de controversia sobre la naturaleza de los servicios de un trabajador, cuando el titular alega que éste tiene el carácter de provisional, dicho titular debe acreditar en el juicio respectivo que al empleado se le otorgó nombramiento con carácter provisional precisamente bajo los supuestos señalados en los cuatro incisos relacionados".<sup>41</sup>

Retomando nuevamente el contenido de los artículos 63 y 64 de la Ley es preciso señalar el criterio que sostiene nuestro máximo tribunal sobre los trabajadores provisionales que presten sus servicios al Estado por un tiempo mayor de seis meses:

**"TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO INTERINOS POR MAS DE SEIS MESES. NO PUEDEN SER REMOVIDOS ARBITRARIAMENTE.** El titular de una dependencia burocrática no puede dar de baja a su arbitrio al trabajador que interinamente y por más de seis meses ha ocupado una plaza de base, pues él mismo tiene derecho a ocuparla hasta en tanto no se nombre al trabajador definitivo".<sup>42</sup>

La anterior tesis jurisprudencial protege claramente la relación laboral que entabla el Estado y sus servidores públicos, aunque estos ostenten el carácter de provisionales y limita el actuar de los representantes de la autoridad en cuanto a la separación injustificada de los trabajadores que cubren vacantes provisionales mayores de seis meses.

Por otra parte, es común que la Administración Pública Federal utilice a trabajadores a través de contratos individuales de trabajo por tiempo fijo, sin nombramiento alguno, trabajadores que reciben sus salarios con cargo a partidas presupuestales diferentes a las del

---

<sup>41</sup> Informe 1984. Segunda Parte. Laboral. pág. 69.

<sup>42</sup> Seminario Judicial de la Federación. Séptima Época. V. 67 Quinta Parte. pág. 69.

resto de los servidores públicos y como consecuencia de ello, no son considerados como trabajadores base, sino como simple apoyo a la función pública que desarrolla el Estado.

Al respecto, debemos de acudir nuevamente a la teoría de la relación de trabajo, sobre cuyas bases debemos de considerar que, a pesar de que una persona preste sus servicios al Estado mediante un contrato individual de trabajo por tiempo fijo y no cuente con nombramiento expedido a su favor, indudablemente que este trabajador tendrá la opción de prolongar su estancia en el empleo, mientras subsistan las causas que motivaron su contratación, atento a lo tratado en el capítulo anterior relativo a la estabilidad en el empleo.

De la diversa gama de trabajadores provisionales de los cuales pueda valerse el Estado para desarrollar sus fines, debe estarse en el entendido de que éstos también deben disfrutar del derecho a la estabilidad en el empleo, hasta que terminen las causas que motivaron la prestación de sus servicios

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES

Después de haber estudiado el panorama específico de lo que es la relación laboral que se da entre el Estado en su carácter de patrón y sus trabajadores y tener en cuenta el concepto significado de la figura jurídica de la estabilidad en el empleo, son más firmes y convencidas nuestras ideas acerca de la tesis que sostenemos en cuanto a la estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, de acuerdo al carácter o régimen bajo el cual estén laborando; y asimismo, al igual que el espíritu social plasmado en la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deben vigilar y prever la satisfacción de las necesidades primordiales de los burocratas y sus familias, empezando obviamente por otorgarles la seguridad en sus empleos.

Por tal motivo, establecemos las siguientes conclusiones, sustentadas siempre en una interpretación idónea de la ley que se ha comentado:

1.- Las actividades desarrolladas por el Estado se clasifican en dos aspectos: a).- Aquéllas donde hace valer su potestad soberana y actúa como órgano de autoridad, normando las conductas de los individuos en sociedad, y b).- Aquéllas en las cuales se iguala en sus relaciones con los particulares y entabla con ellos derechos y obligaciones en un mismo plano jurídico.

2.- Dentro de las relaciones de igualdad que el Estado entabla con los particulares, se encuentra la relación laboral que se da entre el Estado como patrón y los trabajadores a su servicio, Esta relación de trabajo tiene un carácter eminentemente social, toda vez que una

de sus finalidades es proteger económica y jurídicamente al gremio que conforman los trabajadores al servicio del Estado.

3.- El Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones laborales entre patrones y trabajadores y tiene por objeto pugnar por establecer un equilibrio entre estos sujetos, garantizando la subsistencia decorosa de los trabajadores y sus familias.

4.- Tomando en cuenta el supuesto anterior, podemos establecer que las relaciones que entabla el Estado en su calidad de patrón y sus servidores públicos se ubican dentro del Derecho del Trabajo, toda vez que se reúnen fielmente los elementos de la relación laboral, además de que uno de los fines principales de la propia Ley Burocrática Federal, así como la legislación relativa a su seguridad social, es el proteger al servidor público en el desempeño de su trabajo cuando activo, en su vejez y enfermedad para el caso de jubilaciones, pensiones, etc., y ésta, es una encomienda que tienen todos los sujetos patronales incluido el mismo Estado.

5.- El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado posee un contenido incompleto al señalar que la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio.

La relación de trabajo que entabla el Estado en su calidad de patrón y sus servidores públicos se da, además de con los trabajadores de base, también con los trabajadores de confianza y aún con aquéllos que tienen el carácter de provisionales, aunque con estas dos últimas categorías se implanten ciertas modalidades, pero de cualquier modo, siempre existirá algún tipo de relación laboral entre estos sujetos.

6.- El artículo 5º cae en la imprecisión de señalar detalladamente los puestos que son considerados como de confianza, exponiéndose a pasar por alto algunos de ellos y a fíncarles a otros esa calidad cuando no la tengan. Un trabajador es de confianza, no porque así lo señale un documento, cualquiera que éste sea, sino porque en realidad las labores que realiza tienen conferida efectiva y prácticamente esa característica y es inobjetable su determinación.

7.- El artículo 6º de la Ley que se trata carece de legalidad y contraviene la disposición contenida en la fracción IX del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal al establecer como condición a los trabajadores con nombramiento definitivo el transcurso de seis meses de servicios para poder alcanzar la inamovilidad en su puesto.

8.- El Catálogo Institucional de Puestos de la Administración Pública Federal, que es emitido por ella misma en cualquiera de sus dependencias, es un documento marcadamente anticonstitucional, en cuanto determina la calidad de base o de confianza de los puestos que ahí se consignan. Hay que tener presente que la calidad de base o de confianza de un trabajador es de naturaleza laboral cien por ciento y por mandato constitucional queda reservada la facultad de legislar en materia de trabajo al Congreso de la Unión, por lo cual se viola flagrantemente la disposición constitucional.

9.- Por otra parte, es incorrecto que el artículo 8º de la Ley excluya a los servidores públicos de confianza de su régimen, ya que a pesar de que estos trabajadores no gocen de todos los derechos que la misma consigna, si disfrutan de otros tantos y en tal virtud, tienen relación estrecha con sus disposiciones.

10.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lesiona flagrantemente los derechos de los trabajadores de confianza, ya que también les niega el



derecho de recibir la indemnización constitucional que establece el segundo párrafo de la fracción IX del Apartado B del artículo 123 Constitucional que se refiere al caso de que los trabajadores sean separados injustificadamente de sus empleos. Esta disposición constitucional no hace ninguna diferencia entre trabajadores de base o de confianza, por lo que debe entenderse que puede aplicarse a todos en general.

11.- Existen altos funcionarios en los diferentes Poderes de la Unión a los cuales no es posible aplicarles las normas laborales contenidas en la Ley Federal Burocrática, dadas las características propias de los puestos que ocupan, que son siempre atendiendo razones de índole político y estrategias institucionales. Estos personajes si deben quedar excluidos del amparo de la legislación laboral.

12.- El artículo 12 de la Ley en comento atenta contra la calidad de trabajadores que ostentan todos aquéllos que prestan servicios personales y subordinados al Estado, al establecer, que medie nombramiento o aparezcan en listas de raya para ser considerados como tales. En base a la teoría laboral, toda persona que preste un servicio personal y subordinado a un patrón a cambio de un salario, es considerado como trabajador y queda entablada la relación laboral por tiempo indeterminado, salvo prueba en contrario.

## PROPUESTAS

Expuesto nuestro pensamiento y teoría acerca de la inamovilidad o estabilidad laboral de los trabajadores al servicio del Estado, sugerimos las reformas y/o adiciones siguientes a algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la única finalidad de retomar y establecer en forma clara y determinante la situación jurídica que debe guardar los empleados públicos en sus relaciones laborales para con el Estado, no creando, ni mucho menos inventando supuestos, sino por el contrario, aplicando a este tipo de relaciones la hasta hoy insuperable doctrina laboral social mexicana; emanada del Congreso Constituyente de 1917, ya que desde aquellos tiempos fueron considerados en su ánimo, aunque la primera Ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución promulgada posteriormente, los excluyeron de su régimen. De esta forma quedaría como sigue, tomando en cuentas las consideraciones planteados en el contenido del presente trabajo.

Las formas y/o adiciones a la Ley Burocrática Federal las podemos enmarcar enunciativamente de la siguiente forma:

1.- El artículo 2º debe establecer que la relación jurídica de trabajo se entabla entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores a su servicio, trabajadores en general, sin limitarlos por el carácter de su trabajo o tipo de nombramiento conferido.

2.- El artículo 3º debe definir el concepto de trabajador estableciendo las características esenciales de los mismos; la presentación de un trabajo personal y subordinado, además de dejar abierta la hipótesis de que aquí se puede encuadrar cualquier trabajador, independientemente del tipo de nombramiento que ostente o naturaleza de los servicios que preste.

3.- El artículo 4° debe señalar los diferentes tipos de trabajadores que pueden existir dentro de los Poderes de la Unión, en atención al nombramiento conferido o a la naturaleza del trabajo que desarrollen: trabajadores de base, de confianza y provisionales.

4.- El artículo 5° debe establecer las funciones y características generales que deben de poseer los trabajadores de confianza, señalando una hipótesis general en la cual se pueden enmarcar aquéllos trabajadores que reúnan las características establecidas.

5.- Para efecto de no recorrer y alterar el orden del articulado de la ley, el artículo 6° se subdividiría en 6° y 6° bis.

El artículo 6° establecerá los casos y las funciones que serán considerados como provisionales y el artículo 6° bis definirá por exclusión a quién se le considerará como trabajador de base.

6.- El artículo 8° debe establecer la exclusión de la aplicación de la ley a ciertos grupos de servidores públicos con características especiales y regidos por otras disposiciones legales, incluyendo aquí a los altos funcionarios de los Poderes de la Unión, considerando como tales o aquellas que necesiten para su ejercicio, nombramiento del Presidente de la República, hasta el cargo de Director de Área o sus equivalentes en las diferentes dependencias burocráticas.

7.- El artículo 12 debe otorgar la calidad de trabajador a todos aquellos que presten sus servicios en virtud de un nombramiento o por simple hecho de prestar un servicio personal y subordinado.

Lo anterior, plasmado en el contenido formal de la ley debe quedar como a continuación se establece:

**LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO  
REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123  
CONSTITUCIONAL**

**TITULO PRIMERO**

**DICE:**

**ARTICULO 2°.-** Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

**SE PROPONE:**

**ARTICULO 2°.-** Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

**DICE:**

**ARTICULO 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.

**SE PROPONE:**

**ARTICULO 3°.-** Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en forma personal y subordinada a una dependencia burocrática, de acuerdo al nombramiento expedido a su favor o tomando en cuenta la naturaleza de los servicios que preste.

**DICE:**

**ARTICULO 4°.-** Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

**SE PROPONE**

**ARTICULO 4°.-** Los trabajadores se dividen en tres grupos: de confianza, provisionales y de base.

**DICE.**

**ARTICULO 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 que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

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

considerados y estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes 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 y 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 sus 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 Subcontador mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento; los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesoreros y Subtesoreros.



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;

**SE PROPONE:**

**ARTICULO 5°.-**

Son trabajadores de confianza aquéllos a quienes se les confiera facultades de decisión, dirección, supervisión, inspección, fiscalización, manejo de fondos y valores y toda autoridad general y permanente que implique un ejercicio de mando a nombre de los titulares de una entidad burocrática, y cuyos actos afecten el universo de su centro de trabajo, o tengan consecuencias contra terceros, así como aquellos que por la naturaleza de sus labores estén íntimamente vinculados con el desempeño oficial de los representantes de la autoridad, y por tal motivo tengan acceso a información confidencial.

**DICE:**

**ARTICULO 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.

**SE PROPONE:**

**ARTICULO 6°.-** Son trabajadores provisionales aquellos que presten sus servicios en virtud a las vacancias ocurridas como resultado del cumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 43 fracción VIII, así como las disposiciones relativas contempladas en el Capítulo III de la Ley, además de aquellas que por su propia naturaleza así se determinen.

**SE PROPONE:**

**ARTICULO 6° BIS.-** Son trabajadores de base los no incluidos en las enumeraciones anteriores y que por ello serán inamovibles.

**DICE:**

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

**SE PROPONE:**

**ARTICULO 8°.-** Quedan excluidos del régimen de esta ley los altos funcionarios cuyo nombramiento quede reservado al Presidente de la República hasta el cargo de Director de Área o sus equivalentes en los diversos Poderes de la Unión, los miembros del Ejército y Armada Nacional

con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o sean sujetos al pago de honorarios

## **TITULO SEGUNDO**

### **DICE.**

**ARTICULO 12".-** 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 por tiempo fijo.

### **SE PROPONE:**

**ARTICULO 12".-** Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud al nombramiento expedido a su favor. En caso de inexistencia de nombramiento, se estará al cumplimiento estricto de las características de la relación laboral para determinar su calidad y el carácter de sus labores.

## RESUMEN

La aparición del Derecho del Trabajo, podemos ubicarlo durante la etapa de la Edad Media, aunque fue con la Revolución Industrial en el siglo XVII, en la cual alcanza su punto más sobresaliente y se sientan las primeras bases sólidas del pensamiento socialista de clase.

En México, iniciamos nuestro estudio a partir de la época de la Colonia, como consecuencia de la implantación de las costumbres y usos de la península en los territorios conquistados; de esta forma tenemos, que en la Nueva España también se implanta el sistema de gremios como unidades de producción, pero siempre limitados en cuanto a la calidad y cantidad de lo producido, para efecto de no competir con los productos ibéricos.

Los ordenamientos de carácter laboral aplicables a los trabajadores de la colonia, fueron siempre letra muerta, ya que a pesar de existir importantes normas protectoras de los indios (que eran generalmente los que prestaban sus servicios), éstas difícilmente se aplicaron como sus creadores hubiesen querido.

Con la llegada de la Independencia, se dan también las primeras legislaciones nacionales, así tenemos que la primera Constitución promulgada en nuestro país fue la de Apatzingán en 1814, en la cual el Gral. José Ma. Morelos y Pavón establece las primeras bases sobre la libertad de trabajo y el derecho que tienen a éste, todos los ciudadanos mexicanos.

La constitución de 1824, por primera vez establece en forma casuística, las atribuciones y facultades, tanto del Congreso General como del Presidente de la República, sobresaliendo entre éstas, la facultad que tenía el Presidente del país para nombrar y remover a los empleados de la federación.

Así tenemos, que propiamente a partir de esta fecha se inicia, aunque de manera muy pobre, la reglamentación del trabajo en general y de los trabajadores públicos en particular.

En esta época, cuando en forma aislada se empiezan a emitir circulares y decretos que normaban la actividad de quienes prestaban sus servicios al Estado.

Estos mismos lineamientos se observaron en las Constituciones posteriormente promulgadas, haciendo especial hincapié en la de 1857, en la cual, debido a la sapiencia y conocimiento de sus elaboradores, se establece claramente y sin lugar a dudas que el trabajo es un derecho de todo ciudadano y éstos son libres de abrazar la profesión que más les acomode, siendo lícita.

Con el transcurso del tiempo y en virtud a la industrialización del país, se fueron conformando los diferentes gremios de trabajadores y fue naciendo asimismo, la necesidad de éstos de unirse para defender sus intereses comunes en contra de sus explotadores.

De esta forma, tenemos que en los diferentes gremios conformados a principios del presente siglo, comienzan a proliferar las ideas Flores-magonistas, las cuales pugnan porque los trabajadores mexicanos abran sus ojos y su pensamiento a los tiempos nuevos y puedan convertirse en una clase emancipada.

Las ideas de los hermanos Flores Magon, plasmadas principalmente en su programa y manifiesto a la Nación Mexicana, así como las insostenibles condiciones de trabajo y de vida impuestas a los trabajadores, obligaron a éstos a manifestar su descontento a través de las huelgas de Cananea y Rio Blanco, principales movimientos que quedaron como fuertes antecedentes de la lucha obrera en nuestro país.

En virtud de las diversas presiones ejercidas por los trabajadores en diferentes partes del país y, contando con el apoyo y simpatía de algunos gobernantes, a principios del presente siglo, algunos Estados expidieron sus propias leyes que reglamentaban aspectos importantes sobre el trabajo, de esta forma, en el Estado de México se promulga en 1904 una ley sobre accidentes de trabajo, bajo el mandato del Gral. José Vicente Villada. En 1906, en el Estado de Nuevo León se emite una ley sobre la misma materia, en 1914 en Veracruz se emite la ley Cándido Aguilar y en 1915, se promulga en Yucatán, una ley por medio de la cual se crean los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en el Estado.

De esta forma, llegamos a lo que a la postre, sería el más grande reconocimiento e instrumento de reivindicación de los derechos de los trabajadores en México y en el mundo; la Constitución Mexicana de 1917, documento de la más alta estirpe que contiene en su seno la declaración de los derechos sociales de los trabajadores del país.

Esta Constitución de 1917, recoge toda una serie de beneficios protectores de carácter social hacia los obreros, estableciendo detalladamente los beneficios mínimos que disfrutarán aquéllos, en el desempeño de su trabajo.

Toda vez que ya estaban sentadas las bases constitucionales y de que el mismo párrafo introductorio del artículo 123 otorgaba facultades a las legislaturas de los Estados para legislar en materia del trabajo, comenzaron a proliferar un sinnúmero de leyes y códigos laborales en todo el país, algunos con más precisión que otros y contemplando algunos en su aplicación a los trabajadores públicos, quedando excluidos de otros tantos.

En virtud a la gran variedad de legislaciones aplicables, que otorgaban un trato diferente a un mismo tipo de trabajadores, el Presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio, promulgó en el año de 1931 la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional, cuya observancia era y es, de carácter general y obligatoria en todo el territorio Nacional.

Esta ley en cuestión, excluía a los trabajadores públicos de su aplicación, por lo que éstos iniciaron una lucha por lograr el reconocimiento de sus derechos plasmados en el texto constitucional de 1917 y, de esta forma, en el año de 1936, los trabajadores del Estado realizaron un Congreso del cual obtuvieron como resultado, la creación de la Federación Nacional de trabajadores del Estado.

Este movimiento social y político de los trabajadores públicos, aunado al espíritu revolucionario del Gral. Lázaro Cárdenas, trajo como consecuencia que el 5 de diciembre de 1938, se promulgara el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, primer ordenamiento legal, que sistematizaba la regulación de las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado en su calidad de patrón.

Este Estatuto tuvo una vigencia de dos años, ya que en el año de 1941 fue promulgado uno nuevo bajo el mandato del Gral. Manuel Avila Camacho, aunque en realidad, contenía las mismas disposiciones, salvo algunas reformas que se le habían realizado, como la adición de nuevos puestos de confianza; prohibiciones de huelga a trabajadores nacionales que laboren en el extranjero y la supresión de las Juntas de Arbitraje.

Este nuevo Estatuto confirmó el reconocimiento de los derechos de la burocracia y sentó sólidamente la base para elevarlos a rango constitucional.

Fue el 5 de diciembre de 1960, a instancia del Lic. Adolfo López Mateos Presidente Constitucional de México, que se promulgó la reforma al artículo 123 de la Constitución General de la República, por la cual se le adicionó el Apartado B, que sentaba las bases sobre las cuales se regularían las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

La importancia de la anterior reforma, estriba en que se confirma constitucionalmente el reconocimiento de las garantías sociales mínimas en favor de los trabajadores públicos, entre las cuales aparece perfectamente definida en su fracción IX, la figura jurídica de la estabilidad en el empleo y el derecho a reclamar la indemnización correspondiente o la reinstalación en el puesto, para el caso de despido injustificado.

Posteriormente, contando ya con un fundamento constitucional y para efecto de reglamentar en lo específico sus disposiciones, el 28 de diciembre de 1963 se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado 'B' del artículo 123 Constitucional.

Esta ley referida, viene a reglamentar en forma específica las relaciones laborales que entabla el Estado en su calidad de patrón y sus trabajadores, aunque en mi opinión, fue más allá y desvirtuó algunas disposiciones constitucionales.

Partimos de la idea de que el Estado se despoja de su facultad soberana y entabla relaciones de igualdad frente a los trabajadores que tiene a su servicio. Bajo este supuesto, entabla una relación laboral, que le otorga a ambos sujetos una serie de derechos y obligaciones que deben respetar.



Como tema central de nuestro estudio, tenemos la estabilidad en el empleo, que deben disfrutar todos los trabajadores que presten sus servicios al Estado, dependiendo de su calidad y características propias, siendo esta estabilidad consecuencia del establecimiento de la relación de trabajo.

A este respecto, es innegable que se formaliza la relación de trabajo cuando se da de hecho la prestación de servicios, lo que implica que el Estado acepta bajo su dirección y dependencia los servicios de un individuo y éste a su vez, preste dichos servicios en forma personal y subordinada, independientemente del tipo de trabajo que se desarrolle.

La primera incorrección que maneja la Ley Burocrática Federal, es el establecer que la relación laboral se entabla entre los titulares de las diferentes dependencias y los trabajadores de base a su servicio, de acuerdo a lo dispuesto por su artículo 2°. Esto no puede ser correcto, toda vez que la relación de trabajo se establece con todos los trabajadores que presten sus servicios al Estado, independientemente del carácter que ostenten, es decir, no importa si son de base, de confianza o provisionales, siempre existirá relación laboral con ellos si se cumplen sus elementos fundamentales; la prestación de un trabajo personal y subordinado a cambio de un salario.

Atento a lo dispuesto por el artículo 12 de la ley que se comenta, únicamente se le considera trabajador a aquél que ostente un nombramiento expedido a su favor o aparezca en las listas de trabajadores temporales, por tiempo fijo u obra determinada.

Si bien es cierto, que dentro del sector público no existe la contratación colectiva y a cambio de ésto se establece la asignación de puestos mediante un acto administrativo que es el nombramiento, no debemos olvidar que la teoría laboral mexicana, una de las más avanzadas en el mundo, contempla, que la relación de trabajo se entiende establecida entre el

que presta y el que recibe un trabajo personal y subordinado a cambio de un salario independientemente del acto que le haya dado origen, lo que implica, que a pesar de que no exista nombramiento alguno o no aparezca en listas de trabajadores temporales, por obra o tiempo determinado, cualquier individuo por el siempre hecho de prestar sus servicios al Estado con las características ya repetidas, debe ser considerado como trabajador público; y después de establecer ésto, lo que se debe atender por el tipo de trabajo que desarrolla para poder determinar el carácter de sus funciones, es decir, clasificarlo en trabajador de base, de confianza, o provisional.

Como conclusión en este punto, se hace necesario que la Ley Burocrática Federal contemple la presunción legal de la relación laboral.

Como mencionamos anteriormente, una de las consecuencias inmediatas del establecimiento de la relación laboral, es la estabilidad en el empleo.

La estabilidad en el empleo es un derecho tutelado por la Constitución Federal, para los trabajadores al servicio del estado, atento a lo dispuesto en la fracción IX del Apartado B de su artículo 123 Constitucional y 46 de la Ley Federal Burocrática, debe cambiarse el contenido del artículo 6º ya comentado, por ser inconstitucional que atentar contra la seguridad de los trabajadores de base con nombramiento definitivo y sus familias.

Los trabajadores que ostentan puestos de base con carácter definitivo deben disfrutar de estabilidad absoluta desde el primer día que toman posesión de su puesto.

En cuanto a los trabajadores de confianza, la Ley les niega la estabilidad en sus empleos, inferido esto de la fracción XIV del mismo Apartado B que tratamos. Al respecto, considero que se les debe reconocer estabilidad aunque sea ésta en forma relativa y este

reconocimiento debe otorgarse mediante la indemnización constitucional que perciban al ser separados de sus puestos.

Entendemos que por las funciones propias que realizan, estos trabajadores pueden ser removidos de acuerdo a los intereses de la dependencia, pero actualmente la misma fracción IX del Apartado B ya comentado, ya que la misma, al no hacer diferencias entre trabajadores de base y de confianza, se debe entender que les es aplicable a todos en general.

En virtud a la organización y estructura de los diferentes Poderes del Estado, considero que es conveniente establecer una división entre altos funcionarios y trabajadores de confianza propiamente, ya que los primeros, por las características de los puestos que ocupan, obedecen a estrategias institucionales y políticas, no pueden ser sujetos a una legislación laboral, sino enmarcados dentro de las reglamentaciones del Derecho Administrativo. En este grupo consideramos a aquellos que son nombrados por el Presidente de la República hasta el grado de Directores de Área o sus equivalentes en los diferentes Poderes de la Unión.

Finalmente, también debe establecerse que los trabajadores provisionales gozan de estabilidad en sus puestos mientras subsistan las causas que motivaron su prestación de servicios, aquí hablamos de aquellos que laboran por tiempo fijo o por obra determinada, teniendo a su favor el presupuesto de que mientras perduren las causas que generaron su relación laboral, no pueden ser separados arbitrariamente de sus empleos.

Este estudio que se presenta, ha tenido como única finalidad, el establecer que los trabajadores al servicio del Estado deben disfrutar de los beneficios establecidos en la Constitución General de la República, como derecho propio, ya que ha sido el logro obtenido a través de largos años de lucha, además, este trabajo, eleva un reconocimiento a la

doctrina laboral mexicana, como reivindicadora de los trabajadores en general, incluida aquí la clase social que conforma la burocracia.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Alvarez González Tomás.- Los Trabajadores al Servicio del Estado. en 1918-1979, México.**

**Alvarez González Tomás.- El Estatuto Jurídico Obra de la Revolución en 1914-1963, México.**

**Aráiza Luis E.- Historia del Movimiento obrero Mexicano Tomos I, II, III, Edición Cuauhtémoc. 1965, México.**

**Barrios Joaquín Lic.- Estatutos desde un punto de vista Jurídico.**

**Bazarte A. Cerdan Willebardo.- Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado México.**

**Cantón Moller Miguel.- Derecho del Trabajo Burocrático Tercera Edición. Editorial Pac. México, 1988.**

**Carrillo Casto Alejandro.- La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México.**

**Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano. Memoria de la Primera Reunión Internacional del Centro de Estudios Históricos, 1978.**

**De la Cueva Mario.- El Nuevo Derecho México del Trabajo. Tomo Noventa Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.**

**Diario Oficial de la Federación.- Lunes 5 de diciembre de 1938.**

**Diario Oficial de la Federación.- Jueves 17 de abril de 1941.**

**Diario Oficial de la Federación.- Sábado 28 de diciembre de 1963.**

**Dorantes Segovia L. Jorge.- El Origen del Sindicalismo en México, 1978.**

**Federación de Sindicatos al Servicio del Estado.- Consejo Federal Extraordinario Memorial, México, 1975.**

**Fraga Gabino.- El Derecho Administrativo en México. Edic. Porrúa 1968, México.**

**González Casanova Pablo.- La Democracia en México. Edic. era 1967.**

**Herrán Salvatti Mariano.- Legislación Burocrática. Primera Carlos F. Quintana Roldán. edic. edit. Porrúa, México, 1988.**

**Gobierno del Estado de México.- Jurisprudencia y precedentes Materia Laboral. Tomo I y II.**

**López Rosado Diego G. La Burocracia en México 1980. tomo II México.**

Parra Prado Manuel Germán Esquema Histórico de la F.S.T.S.E. México. 1976.  
Edic. FSTSE pág. 593.

Ramirez Arriaga Manuel El Derecho Burocrático México, abril 1943.

Riva Palacio Fernando Glosario de Términos y Expresiones Políticas Edic. FSTSE.  
México. 1978.

Sánchez Mirces Rómulo El movimiento Burocrático en México, Méx. F.C.E. Tomo  
III 1960.

#### LEYES Y FOLLETOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edic. Porrúa 1993.  
México.

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del  
Estado, México 1993.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1993.

- Reglamento del Apartado "B" del art. 123 Constitucional.

- Revista informativa de la F.S.T.S.E. II No. 8, Oct. México, 1978.

- Folleto de la F.S.T.S.E. y Academia de Derecho de los Trabajadores al Servicio del  
Estado, Edic. Edifstse, México, 1979.

- Folleto de la F.S.T.S.E. Documento Básico del 45 Aniversario de la F.S.T.S.E. México, 1980, pág. 118.

- Folleto creación de la F.S.T.S.E. 1938, Edic. pág. 23. México, 1984.

- Diccionario de Lengua Española. Real Academia Española XIX Edic. 1970.

- Ley Federal del Trabajo. Pormia. 1993.