

491



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA *ref.*
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

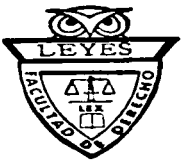
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL
APARTADO "B" DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL

T E S I S

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

MIGUEL MORALES GUEVARA

ASESOR: DOCTOR ROBERTO BAEZ MARTINEZ



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	pag.
Introducción.....	1

C A P I T U L O 1.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO

1.1. El Congreso Constituyente de 1916 - 1917.....	5
1.2. Antecedentes de la Administración de Justicia Laboral.....	11
1.3. Tribunales de Trabajo antes de la Constitución de 1917.....	18

C A P I T U L O 2.

CONCEPTOS GENERALES

2.1. Concepto de Trabajador.....	28
2.2. Concepto de Patrón.....	37
2.3. Concepto de relación de Trabajo.....	43
2.3.1. Teoría Civilista.....	52
2.3.2. Teoría del acto Unilateral.....	54
2.3.3. Teoría del acto Contractual.....	55
2.3.4. Teoría del acto Condición.....	56
2.3.5. Teoría Integral	58

C A P I T U L O 3.

ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.....

3.1. Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.....	64
3.2. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	68
3.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.....	73
3.4. La Incorporación del Apartado " B " en el Artículo 123 Constitucional.....	76
3.5. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	79

C A P I T U L O 4.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....

4.1. El Apartado " B " del artículo 123 Constitucional.....	90
4.2. La fracción XII del Apartado " B " del artículo 123 Constitucional.....	92
4.3. Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados de la Administración Pública Federal.....	94

4.4. Los Trabajadores de Confianza.....	111
---	-----

C A P I T U L O 5.

SITUACION JURIDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL APARTADO " B " DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	
5.1. Reglamentación Jurídica.....	146
5.2. Derechos y Obligaciones.....	154
5.3. Funciones que Determina su Calidad.....	165
5.4. Propuestas para Proteger sus Derechos.....	174
Conclusiones.....	182
Bibliografía y Legislación.....	185

I N T R O D U C C I O N

La lucha social de los trabajadores en México se consagró con la creación del Artículo 123 Constitucional, sin embargo existía una diferencia entre los trabajadores que prestan sus servicios a particulares y al Estado Federal. Al no poder regular a todos los trabajadores, con una sola Ley, surge el apartado "B", con la cual los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ven tutelados sus más esenciales derechos, pero no todos fueron beneficiados, pues empieza el peregrinar para los empleados denominados de confianza, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los excluye de sus derechos y de esta forma el órgano jurisdiccional creado para atender los conflictos que surgen entre los titulares de las Dependencias y sus trabajadores deambula entre conocer o no de los conflictos que se presentan en los trabajadores de confianza y obliga a las partes casi siempre, a la substanciación del procedimiento para definir si es o no competente, además de que la legislación a la fecha ha soslayado la protección que señaló el mismo texto Constitucional.

El presente Trabajo no tiene mas objetivo que el reafirmar que el único Tribunal que debe dirimir los conflictos de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el Tribunal que creó la Constitución para ese efecto y que la Ley aplicable no debe ni puede excluir su aplicación en los casos que la misma Constitución

señala, que su adecuación hoy es urgente.

No se puede por mas tiempo, pasar por alto los derechos de los Trabajadores, dejandola a categorías, por que transforma a una sociedad justa en una sociedad injusta, que aplica leyes y resuelve por clases, sin que ello implique un detrimento de la equidad, con la cual se debe procurar la justicia a todos los trabajadores y los llamados de confianza, en la actualidad, ha rebasado el número de trabajadores de base al Servicio del Estado Federal, pues el Gobierno patrón trata con ello de minimizar sus derechos, ya que solo les tutela la protección a salario y la seguridad social, creando asi una inseguridad jurídica, contraria a las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, como son la de legalidad y la de audiencia.

El presente planteamiento surge, como inquietud de las injusticias de que son objeto por parte de los titulares de las diversas dependencias de gobierno, los trabajadores que son considerados como de confianza, ya que, cuando son dados de baja por cualquier motivo y por lo regular por pérdida de la confianza, no se les indemniza ya que la ley Burocrática, no los protege, dejándolos en completo estado de indefensión al no otorgarles la garantía de audiencia para ser oídos y vencidos en juicio; situación que es anómala si la comparamos con los trabajadores de confianza del apartado " A " del Artículo 123 Constitucional, así como los Trabajadores al Servicio de la Banca S.N.C.

que no tienen estabilidad en el empleo pero si el derecho a la indemnización Constitucional; por otro lado cuando un trabajador de confianza acude ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a demandar su indemnización Constitucional por despido injustificado, dicha autoridad al momento de que el titular demandado, opone la excepción de incompetencia del mismo Tribunal, éste, se declara competente para conocer de dicho conflicto, en lo referente a las prestaciones de la seguridad social protección al salario, tomando como base este último, cabe destacar que si protege los salarios de los trabajadores de confianza, deben de pagárseles salarios caídos, ya que al momento de ser cesados se les esta privando de su salario y máxime si se trata de un despido injustificado.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO

- 1.- El Congreso Constituyente de 1916-1917.

- 2.- Antecedentes de la Administración de Justicia Laboral.

- 3.- Tribunales de Trabajo antes de la Constitución de 1917.

1.- El Congreso Constituyente de 1916-1917.

El Congreso Constituyente Originario inició sus labores el 1. de diciembre de 1916 y concluyó el día 31 de enero de 1917. La Gran Asamblea Legislativa de la Revolución, que tuvo su sede en Querétaro, fue convocada por el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, quién además era el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.

Dicha Asamblea se integró después de que Don Venustiano Carranza había derrotado a los villistas y zapatistas, esta asamblea tenía el fin de plasmar en una nueva Constitución, los principios sociales de la Revolución Constitucionalista, conquistados por los campesinos y los obreros al fragor de la lucha armada, "Teniendo como base el decreto de reformas y adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, expedido por el Primer Jefe en el Puerto de Veracruz".¹

Nuestra revolución se consolida jurídicamente en el seno del referido Congreso; asamblea que fue la

¹ TRUJANA URSINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Quinta Edición. Porrúa. México. 1980. p.20.

encargada de expedir una Nueva Carta Magna Mexicana la cual contenía las ideas de libertad del movimiento revolucionario iniciado en el año de 1910, sustituyendo así a la entonces vigente Constitución de 1857.

El 5 de febrero de mil novecientos diecisiete fue promulgada la primera Constitución Político-Social del Mundo, la cual entro en vigor el día 1. de mayo del mismo año. Llamada así, por la intervención que tuvo el Estado en las reclamaciones a exigencias de las clases obrera, campesina y ejidal, procurando de esta manera, transformar jurídicamente las relaciones de trabajo y así, elevar las condiciones de esa índole a un plano superior.

La génesis del artículo 123, lo encontramos en el dictamen y primera discusión del precepto 5o., adicionando este dispositivo con las siguientes garantías obreras: Jornada máxima de ocho horas, prohibición del trabajo nocturno industrial, tanto para niños como para mujeres; igualdad de salarios para igualdad de trabajo; derecho a la indemnización por accidente de trabajo y otro más; contenidas en la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, los cuales debía incluirse como normas en el Código Obrero que posteriormente expidiera el Congreso de la

Unión, en uso de las facultades que le otorga la fracción X del artículo 73 del Proyecto de Constitución.

"La iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, en realidad no tenía cabida en el capítulo de Garantías Individuales, siendo su finalidad muy distinta, como destinar a satisfacer aspiraciones sociales hasta entonces pretendidas por los legisladores constituyentes, pues no se puede por menos de reconocer que los principios de tal iniciativa no llevaban el propósito de proteger al individuo, sino a una clase social: La trabajadora".²

La firma del Tratado de la Paz de Versalles, en su contenido no sólo fueron en México innovadores sociales, sino además los iniciadores de un Derecho Constitucional de tipo Social, lo cual originó al abrir un cauce económico y social a la solución de los problemas con relación al trabajo, dejando de ser los activos víctimas de una prolongada situación de injusticia, con la Constitución de Querétaro.

Podemos afirmar que el numeral 123 Constitucional surgió de los justos reclamos de los

² TRUJBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Segunda Edición. Porrúa. México. 1967. p.36

constituyentes, quienes lo tomaron de la Revolución y de la vida existente en esos tiempos. Hicieron una legítima interpretación del verdadero motivo de libertad, como fue el cambio de régimen jurídico, económico y social existente, por otro nuevo; así como convertir en ley constitucional, los principios que se sustentaban en la lucha revolucionaria y aun cuando estas ideas emanaban de unas personas no preparadas en la técnica jurídica, debía tomarse en cuenta, pues el Derecho Constitucional se modifica con ideas y experiencia de la vida.

"Nuestra revolución no sólo se preocupó por el hombre abstracto, cuyos derechos consagraba la carta política de 1857, aun cuando en ocasiones resultaba letra muerta; sino reafirmó tal declaración de derechos, reproduciéndolos en el capítulo de Garantías Individuales. Pero también antes que otras, estructuró nuevas normas sociales para tutelar y reivindicar al hombre como integrante de grupos humanos, de masas, de económicamente débiles, consignando derechos y garantías para el hombre nuevo, para el hombre social, para obreros y campesinos; es por esto reconocida como la primera Constitución del mundo que formuló al lado de los derechos individuales, y garantías sociales, con

suprema autonomía, unas de otras".³

Las ideas y palabras de los diputados Jara y Victoria, despertaron un gran interés y simpatía entre la mayoría de los diputados constituyentes, pues sus discursos fueron plenos de sinceridad y llevaban el sentimiento más puro de favorecer a la clase trabajadora. Era la primera luz que brillaba dentro de las Constituciones clásicas, cuando el diputado Manjarrez propuso el establecimiento de un capítulo especial sobre el trabajo en el Código Supremo.

Estos diputados fueron los que verdaderamente supieron captar el sentido social de La Revolución Mexicana, la cual no fue un movimiento político como las revoluciones europeas del siglo pasado, ya que llevaba dentro de sí satisfacer el ansia de justicia que pedía la clase trabajadora, de modo que de no ser así la misma se hubiera sentido defraudada, al no ser incorporado al texto de la Constitución de 1917, el reconocimiento de los trabajadores como factores de la producción que en constituciones anteriores habían sido olvidados.

Nuestros Constituyentes quebrantaron en

³ TRUJERA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Segunda Edición. Porrúa. México. 1967. p.36

Querétaro el esquema clásico de las constituciones sometidas al estudio del Congreso, sin darse cuenta de que estaban estructurando con ello, un nuevo régimen jurídico para el futuro aunque no se tocará en ese tiempo el tema de las garantías sociales al aprobar y discutir los artículos 52 y 123.

Los legisladores que llevaron a La Constitución de 1917, a los principios de justicia social que años más tarde incorporaron en sus respectivas líneas supremas los europeos y americanos, al concluir La Primera Guerra Mundial, con la firma del tratado de paz de Versalles, no sólo fueron en México innovadoras y sociales sino que ellos fueron los iniciadores de un derecho Constitucional de tipo social, terminando una prolongada situación de injusticia, con la Constitución de Querétaro.⁴

Así nuestra Constitución de 1917 al establecer en su artículo 123 las bases fundamentales sobre el trabajo y la seguridad social, da un ejemplo al mundo entero y fue modelo para las culturas occidentales y posteriormente lo fue también para los legisladores de América Latina.

⁴ TRUJERA URSINA, Alberto. La Primera Constitución Politico-Social del Mundo. Porfirio. México, 1917. p. 5

2.- Antecedentes de la Administración de Justicia Laboral.

En los siglos de la colonia, aparecieron las Leyes de Indias creadas por España las cuales eran inspiración de la Reina Isabel La Católica, cuya finalidad estaba destinada a proteger al indio de América entre los cuales se encontraban los antiguos imperios de México y Perú, impidiendo así la explotación despiadada que llevaban a cabo los conquistadores.

Los primeros años de la colonia, trajeron una pugna ideológica entre la ambición de oro de los conquistadores y las virtudes cristianas de los misioneros; las Leyes de Indias son resultado de esas pugnas y representan en cierta medida un triunfo de los misioneros, destacando entre numerosas disposiciones. La Primera Constitución Política, las que procuraron asegurar a los indios la percepción efectiva de un salario. Pero a pesar de su grandeza el conjunto de disposiciones llevaban el sello del conquistador, como lo demuestra el pensamiento de Fray Bartolomé de las Casas, al reconocer a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política no eran iguales a los conquistadores.

"No existe en los cuatro tomos de qué se compone la recopilación disposiciones que tienden a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que, son más bien medidas de misericordia, actos píos determinados para el remorder de las conciencias, concesiones graciosas a una raza vencida que carecía de derechos políticos y que era cruelmente explotada ".⁵

El sistema de los gremios en la colonia, fue un poco diferente al régimen corporativo europeo en el viejo continente, las corporaciones disfrutaron de gran autonomía y el derecho que se observaba en el campo de la economía y que regulaba las relaciones de trabajo de los compañeros y aprendices valía por si mismo, sin necesidad de que existiera homologación alguna. En la Nueva España por el contrario las actividades estuvieron reguladas por las Ordenanzas de Gremios. En la Europa dichas corporaciones fueron en un principio un instrumento de libertad; en América las Ordenanzas y la organización de los Gremios crearon un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres en consecuencia el sistema de los gremios ayudaba a restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la península.

⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo I. Octava Edición. Porrúa. México 1982. p.39

Los Gremios de la Nueva España desaparecieron del régimen colonial cuando algunas de las Ordenanzas del Siglo XVIII hablaron de la libertad de trabajo pero legalmente murieron por disposición de las Cortes. " La Ley del 8 de Junio de 1813 autorizó a todos los hombres avocindados en las ciudades del Reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimarán convenientes sin necesidad de licencias o de ingresar a un Gremio ".⁶

El decreto Constitucional de Apatzingán, expedido por el Congreso de Anáhuac, a sugerencia del Jefe de las tropas libertadoras, el General Don José María Morelos y Pavón, con su profundo sentido liberal y humano, declaró en su artículo 38, que ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública.

Morelos, en los Sentimientos de la Nación Mexicana que fueron presentados el Congreso de Anáhuac, reunidos en la Ciudad de Chilpancingo en 1813, expresaban " que la buena Ley es superior a todo hombre, lo que dicté el Congreso, deben ser de tal

⁶ *idem*

manera que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la riqueza, se aumente el ingreso del pobre, mejorando sus costumbres alejándola así, de la ignorancia, la rapiña y el robo".

En el siglo XIX, México, no conoció el derecho del trabajo a pesar del pensamiento social de Morelos, ya que en la primera mitad del siglo se continuo aplicando el viejo derecho español, destacando las Leyes de Indias, las Siete Partidas y algunas normas complementarias. La Revolución de Ayutla, que fue la segunda de las tres grandes luchas que ocurrieron en México, las cuales tenían el fin de conquistar La Independencia, Libertad y Justicia de los hombres, representa el triunfo del movimiento liberal, ya que en ese entonces lo importante para los hombres era poner fin a la dictadura de Santa Anna.

Al ser retirado del poder este personaje citado, Juan Alvarez y Comonfort, convocaron al pueblo para elegir representantes con el fin de integrar un Congreso Constituyente, el cual se reunió en La Ciudad de México en 1856 y 1857.

Esta asamblea dictó un documento jurídico con el más alto sentido individualista y liberal,

destacando entre sus disposiciones las relativas a la libertad de profesión, industria y trabajo, así como el principio de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y su pleno consentimiento.

Ignacio Ramírez centro su atención en los grandes problemas sociales y puso de manifiesto la miseria y el dolor en que se encontraban los trabajadores. También hablo del derecho del trabajador a recibir un salario justo y a participar en los beneficios de la producción, siendo ésta la primera pauta histórica en favor de la participación de los laboriosos en las utilidades de las empresas, solicitando a la asamblea se avocara al conocimiento de estos grandes problemas, para resolverlos con una legislación adecuada.

Por su parte, Ignacio Luis Vallarta expuso la explotación de que eran objeto los trabajadores y la urgencia de evitarla. La vigencia de la Constitución de 1857, marcó una era de tolerancia, ya que, los legisladores con un sentido más humano y al elaborar el Código Civil de 1870 , procuraron dignificar el trabajo declarando así que la prestación de servicios, no podía ser equiparada a un contrato de arrendamiento, en

virtud de que el hombre no es ni podía ser tratado como una cosa.

Posteriormente en San Luis Missouri, Estados Unidos de Norteamérica, el Partido Liberal Mexicano, dirigido por Ricardo Flores Magón, lanza el 1. de Julio de 1906 un programa, que afirmaba la base ideológica de la Revolución Mexicana y el fundamento del artículo 123. Este documento es uno de los más importantes, ya que, en él se analiza la situación del país, así como las condiciones en que se encontraban los obreros y campesinos, además de proponer reformas a los problemas político, agrario y de trabajo.

Con relación a los problemas de trabajo, se establecieron bases generales para crear una legislación más humana entre las cuales destacaron las siguientes, jornada máxima de ocho horas; prohibición del trabajo de los menores de catorce años; fijación de salarios mínimos; reglamentación del trabajo a destajo; pago de salarios en efectivo; prohibición de los descuentos y multas; reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; indemnización por accidentes de trabajo; higiene y seguridad en fábricas y talleres; entre otros "Este documento contiene, sin duda alguna, la estructura básica del Artículo 123

Constitucional, con algunas notables excepciones como son el derecho para constituir sindicatos y el derecho de huelga, la protección a los menores y a las mujeres embarazadas".⁷

En 1910 se inició el movimiento armado en contra de Porfirio Díaz, el cual comienza en forma definitiva con el Plan de San Luis Potosí, expedido el 5 de Octubre de ese mismo año. Francisco I. Madero, traza como meta fundamental, el lograr desplazar al régimen porfirista y convoca al pueblo con el fin de restablecer la Constitución. Introduce además el principio de no reelección, pero no establece ninguna solución al problema relativo al trabajo, únicamente se hace referencia al problema agrario.

El Plan de Guadalupe, que suscribió Venustiano Carranza, integró los propósitos de la lucha armada, para lograr así el restablecimiento y vigencia de la Constitución que había sido violado. El ejército del pueblo se llamó Constitucionalista como después se aplicó al movimiento revolucionario, haciendo así la nueva Constitución de 1917, y la primera Declaratoria de Derechos Sociales.

⁷ DE SUEN L., Néstor, Derecho del Trabajo. Tercera y Quinta Edición. Porrúa. México. 1984. p. 294

"Nació nuestra declaración de Derechos Sociales, fuente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo, como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller. Fue el mismo grito de la guerra de Independencia, el que, resonó también en los campos de batalla de la guerra de Reforma, brotando de la tragedia y del dolor de un pueblo y fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución".⁸

3.- Tribunales Mexicanos de Trabajo antes de la Constitución de 1917.

En los inicios del presente siglo se empezaron a elaborar una serie de leyes sobre el trabajo de diversos Estados de la República, lo cual tenía como principal objetivo, lograr la reivindicación obrera a nivel mundial; en México se buscó un derecho que fuera acorde a nuestra ideología. Desde el primer instante surgió el problema de establecer el órgano competente para conocer y resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación del nuevo derecho.

⁸ DE LA CUEVA, Mario, Op Cit, p.44.

Podemos aclarar que hasta antes de la Constitución de 1917, sólo algunas legislaciones estatales otorgaban facultades para la aplicación de las normas de trabajo a órganos políticos; en otros casos a los tribunales civiles y en muchos más a órganos administrativos judiciales. Realmente fueron pocas las legislaciones que crearon órganos especiales para resolver los conflictos laborales, con carácter de autoridad jurisdiccional.

Simultáneamente a los problemas que representaban el nacimiento de un derecho laboral autónomo, nuevo en México, surgía también la preocupación para determinar cuales serían las autoridades competentes, para conocer los problemas que provocaran la aplicación del nuevo derecho y cual tenía que ser su competencia.

En principio, no se planteaba la diferencia entre la competencia federal y la competencia local, ya que no existían en ese entonces, facultades otorgadas al Congreso de la Unión, para que, expidiera una Ley Federal del Trabajo de aplicación en toda la República, problema que se discutiría más tarde y que terminaría en la Reforma Constitucional de 1929. Surgiendo otro tipo de dudas que era importante resolver, como la de

establecer si los tribunales de trabajo serían administrativos, judiciales ó mixtos; otra duda, era establecer su autoridad para resolver los problemas que les fueron planteados, si el arbitraje de los conflictos debía ser ó no obligatorio para ambas partes y muchos otros.

Esta nueva rama del derecho del trabajo en México, carecía por completo de algún antecedente, razón por la cual se recurrió a las legislaciones extranjeras para recoger sus experiencias. Los iniciadores del Derecho Laboral Mexicano, se encontraron con una gran diversidad de sistemas en el mundo. países como Nueva Zelanda, Australia y Suiza mantenían un arbitraje forzoso para las partes, el cual era impartido por tribunales creados para resolver los conflictos del trabajo. Por su parte las disposiciones francesa, belga, norteamericana, española y la mayoría de las leyes extranjeras que se ocupaban del arbitraje, lo establecían como voluntaria para las partes, siendo competencia en algunos casos de tribunales judiciales y otras de tribunales administrativos.

Respecto a la legislación mexicana, que tomó de esos sistemas, creó y estructuró el suyo propio y aunque, en casi todos los Estados de la República se

legisló sobre El Derecho de Trabajo, se encomendaban a otra autoridad la vigilancia y aplicación de sus leyes de trabajo, cuatro fueron los Estados que destacaron por hacerlo en forma específica: Jalisco, Veracruz, Yucatán y Coahuila.

En relación al primer Estado mencionado, podemos afirmar que fue el iniciador en expedir una Ley que trató el problema de la aplicación de las normas de trabajo por autoridades especiales, la cual se publicó el 7 de octubre de 1914, ocupando la gubernatura Manuel Aguirre Berlanga.

La citada legislación creaba Juntas Municipales, las cuales serían competentes, para dirimir todos los problemas que se presentaran entre los trabajadores y sus patrones.

Existía en cada Municipio una Junta para atender asuntos relacionados con la agricultura, otra para la ganadería y otra más para las restantes industrias que se encontraban en la localidad. Los integrantes de la Junta eran nombrados por los representantes de los obreros y de los patrones, las cuales podían ser removidas libremente y en cualquier momento.

Por lo que cabe al Estado de Veracruz el 19 de Octubre de 1919, en la Villa de Soledad de Doblado, Cándido Aguilar, promulgó la que hoy se conoce como la Ley del Trabajo de Veracruz, la cual encargaba la administración de la justicia laboral a las Juntas de Administración Civil que habían sido creadas por decreto del 26 de agosto de 1914.

Dicha ley, facultaba a estas últimas citadas, para oír las quejas tanto de patronos como obreros, así también se les autorizaba para dirimir las controversias que entre ellas se suscitarán, oyendo la opinión de los representantes de gremios y sociedades, y en caso necesario, se tomaban en cuenta el punto de vista del Inspector de Gobierno. Asimismo, tenían facultades para imponer multas y arrestos a los infractores de la ley; la cual les daba gran poder para hacer cumplir sus fines, que entre otros eran el de resolver los conflictos laborales.

Las sanciones por violar lo establecido en la citada ley, con relación a las multas eran desde \$50.00 a \$500.00, ó bien podían ser arrestados de ocho a treinta días y en caso de reincidir la multa se duplicaba y el arresto aumentaba de uno a tres meses.

Estas sanciones eran aplicadas por las respectivas Juntas de Administración Civil y el importe de las multas ingresaba a las tesorerías de cada Municipio.

Para el caso de alguna inconformidad por la sanción impuesta, los afectados podían recurrir en queja dentro de los ocho días al Gobernador del Estado, quien resolvía en definitiva.

De todo lo anterior, podemos decir que realmente la Ley del Estado de Veracruz, si creó tribunales especiales de trabajo, pero la verdad es que las Juntas de Administración Civil eran autoridades que sustituían los poderes de los Jefes Políticos, Ayuntamientos y otros organismos administrativos, con sus facultades y obligaciones, según decreto número 4, del 26 de agosto de 1941. (artículo segundo).

Las referidas Juntas estaban integradas por tres miembros en aquellos municipios donde la población no fuera mayor de 5000 habitantes: De cinco miembros en donde la población sí excediera de 5000 habitantes, pero sin rebasar los 20000 y de siete miembros cuando se estableciera una cifra mayor de 20000 habitantes. Dicho cálculo se haría conforme a los datos que brotaron en el censo de 1910. Además se facultaba al

Gobernador del Estado para nombrar y remover a los miembros de las Juntas. En consecuencia, los trabajadores y patrones, no contaban con una representación directa en ellos.

El Estado de Yucatán, promulgó y puso en vigencia una de las primeras leyes en materia de trabajo, fue una de las más completas y con mejor redacción, esta fue expedida con cuatro leyes más: Sobre el Municipio Libre, del Catastro, Fiscal y Agrario; nombrados en conjunto como las cinco hermanas, formado así se refleja como una de las legislaciones revolucionarias preconstitucionales mejor logradas.

La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, fue promulgada el 14 de mayo de 1915 por el General Salvador Alvarado, se componía de 137 artículos y 3 transitorios " Los 137 artículos se contenían en siete capítulos".⁹

Este ordenamiento creó tres autoridades de trabajo, la primera de ellas eran Las Juntas de Conciliación, la segunda, El Tribunal de Arbitraje y por último el Departamento del Trabajo.

⁹ SANDALA, Juan Francisco. La competencia en Materia Laboral. Cardenas Editó y Distribuidor. Mexico, 1975.p.21 y 22.

Legislación que hacía una división del territorio de Yucatán en cinco distritos, con el fin de vigilar, inspeccionar y hacer cumplir la Ley del Trabajo. En Mérida la Junta se integraba con cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes, dos de cada grupo eran nombrados por los trabajadores y dos por los patrones ; en el resto de los distritos , las Juntas se componían por un representante de cada parte y su respectivo suplente, durando en el cargo un año. Contaban también con la presencia de un Secretario y un Escribiente y un cuerpo así como de Inspectores, estos últimos encargados de recibir las demandas y quejas de trabajadores y patrones, así como también comunicar los acuerdos tomados por las Juntas en relación a los conflictos.

Las Juntas nombraban a sus inspectores en números de dos, en Mérida y de uno en los demás distritos, pudiéndose aumentar la cantidad, si las circunstancias y necesidades del lugar así lo requerían.

Esta Ley del Trabajo del Estado de Yucatán tomó el problema de los tribunales de trabajo, inspirándose en la legislación de Nueva Zelanda.

Por último y con relación el Estado de

Coahuila, gobernado en ese entonces por Gustavo Espinoza Mireles y por decreto del 28 de Septiembre de 1916, se creó una sección de trabajo, integrada por varios departamentos: El de Conciliación y Protección, cuya función era intervenir como mediador ó árbitro de las controversias suscitadas entre trabajadores y patrones.

Según el criterio del Maestro Mario de la Cueva, "El Departamento de Conciliación y Protección, nunca intervenía oficialmente; para activarlo era necesario la solicitud de una de las partes, mismas que no tenían representación directa en la dependencia de referencia".¹⁰

Es conveniente que aclaremos que la evolución del derecho laboral Mexicano, hacia el federalismo fue como resultado de las situaciones que se daban en aquella época, pues la reforma constitucional de 1929, dió la facultad al Congreso de la Unión para expedir la legislación de trabajo y a las autoridades federales para conocer determinadas materias siendo de esa manera la conformación y estructuración, de las autoridades del trabajo.

¹⁰ CANTOR HOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición, Pac. México, 1988. p. 72

C A P I T U L O 2.

CONCEPTOS GENERALES

- 2.1.- Concepto de Trabajador
- 2.2.- Concepto de Patrón
- 2.3.- Concepto de relación de trabajo
 - 2.3.1.- Teoría Civilista
 - 2.3.2.- Teoría del acto unilateral
 - 2.3.3.- Teoría del acto contractual
 - 2.3.4.- Teoría del acto condición
 - 2.3.5.- Teoría integral

2.1.- CONCEPTO DE TRABAJO

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo que establece que el trabajador es la persona física que presta otra física o moral un trabajo personal subordinado", este concepto queda incompleto, ya no establece que debe ser a cambio de una retribución pues atendiendo a la actividad intelectual o material prestada por el individuo independientemente de su preparación para desarrollar un oficio o preparación

Para poder entender mejor esta observación dividiremos en elementos la conceptualización legal establecida en el Código laboral para quedar de la siguiente manera:

a).- Persona Física; el hombre a través de su historia ha tenido innumerables necesidades materiales, sin embargo, éste por si sólo no ha podido satisfacerlas, por lo cual ha recurrido a sus semejantes, para que con las habilidades y cualidades de cada uno de ellos se produzcan los satisfactores que ayuden a cubrirlas; además de este sujeto de trabajo han tenido varias denominaciones, entre las cuales se encuentran los

siguientes: obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, y dependiente entre otros, por lo tanto la utilización de la palabra trabajador responde a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, además de ser necesariamente una persona física, con lo cual se evita la confusión provocada, al tratar de cubrir las relaciones individuales de trabajo a través de celebración de contratos por equipo, lo cual propiciaba una manipulación, e intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

b).- La prestación personal del servicio: este elemento es y debe ser inherente a la figura del trabajador, que generalmente es entendida como una obligación de hacer, lo puede ser otra diferente sin consentimiento del patrón, esto es que para hablar de la relación de trabajo, necesariamente debe de existir la persona a quien se le presta o le otorguen la actividad de la cual el individuo tiene la habilidad de los conocimientos para realizarlas.

c).- La subordinación; la proyección del concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento de la denominada subordinación, que supere el poder de mandar por parte del patrón y consecuentemente el deber de cumplir las instrucciones por parte del

trabajador, pero ello obedece a la subordinación técnica funcional relacionada con la prestación de servicios sin que se constriña en forma alguna, la dignidad o libertad de los trabajadores.

De lo anterior y como fue precisado inicialmente en esta división falta el elemento clave para perfeccionar la conceptualización jurídica que realmente es trabajador, pero para mayor claridad, veamos como define el maestro Roberto Muñoz, al trabajador y lo expresa como que " es la persona física que libremente presta a otra un trabajo personal, subordinado, lícito y remunerado"¹¹.

Consideramos a esta definición más acertada que la anterior, aún y cuando es más genérica para exponer a que persona es a quien se le presta el servicio ser física o moral.

Por lo tanto, diremos que debemos incluir en la conceptualización expresada en la ley de la materia, la parte referente a cambio de una remuneración, debiendo quedar de la siguiente manera trabajador, es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, a cambio de una remuneración.

¹¹ MUÑOZ RAMON, Roberto, Derecho del Trabajo, T.II Instituciones, Porrúa S.A. México, 19,

Una vez que ha quedado definida de una manera general el concepto de trabajador, pasemos ahora a la existencia de la clasificación de los diferentes tipos de trabajadores existentes de los cuales consideramos es importante señalar.

Dentro de la Ley Federal del Trabajo de se encuentran los siguientes:

De planta; o también denominados de base el cual el maestro Mario de la Cueva señala que: "son aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la empresa o establecimientos aquellos cuya falta haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de productos o servicios proyectados, por lo tanto aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación". 12

Atendiendo esta definición, observamos la adecuación más exacta de lo que se entiende por trabajador de planta, pues sería inconcebible la existencia de una determinada empresa.

¹² DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T.I., 11ª Edición, Actualizada por Urbano Farías. Porrúa, S.A., México, 1988. pág.392

De temporal: Lo podemos clasificar como aquel que presta sus servicios por tiempo determinado cubriendo la ausencia de algún trabajador de planta.

De temporada: es el trabajador que de acuerdo con los tiempos de cultivo y cosecha de los frutos entre otros, presta sus servicios únicamente en los períodos que son necesarios para tal efecto.

Pero dentro de estos trabajadores no sólo son los antes descritos, también existen aquellos que se requieren en las grandes tiendas departamentales, cuando estas son de mayor demanda en temporadas como navidad y vacaciones, las mismas requieren de más personal para satisfacer la demanda.

De confianza: El artículo 9 de la Ley en comento señala "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

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

Ahora bien consideramos acertada esta definición pues es entendible en cuanto a las características arriba indicadas, sólo pueden ejercerlas personas con los conocimientos y aptitudes para desempeñarlas o bien por el sólo hecho de así considerarlas el patrón.

De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para entender un poco más sobre esta ley, comenzaremos explicando el concepto para la misma, de trabajador en su artículo 3º a la cual contempla como "Es toda persona que presta 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".

Aún cuando no estamos de acuerdo con esta clasificación, en atención a que aquí se exige el nombramiento expedido por la dependencia para ser considerado trabajador, por lo tanto y continuando con nuestra clasificación señalaremos los que son trabajadores para esta Ley:

De base; para nosotros y con las modificaciones que el caso amerita, hacemos nuestra la definición del autor Mario de la Cueva; entendiendo como trabajadores de base al servicio del Estado, son aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de una dependencia u organismo del Estado, y cuya falta haría imposible su funcionamiento, siendo indispensables para la ejecución de los servicios públicos.

Además que la Ley a la cual nos referimos no precisa exactamente ni da una definición de quien es trabajador de base y solo lo hace por exclusión, esto quiere decir que los puestos que no enunció en el artículo respectivo serán de base y por ello gozarán de los derechos consagrados en el código laboral respectivo.

De confianza: La Ley señala una serie de requisitos y puestos que deben de considerarse de confianza; un ejemplo claro de ello, es el cargo que implique funciones de dirección, es decir que existe el poder de decisión, al tomar resoluciones se pueda afectar a la administración para la cual presta sus servicios.

A lista de Raya: Son aquellos trabajadores temporales designados en una lista, a los cuales se les asigna trabajos de características especiales o administrativas de acuerdo a las necesidades del servicio, por lo tanto se les puede considerar de base pues la ley así lo contempla.

De los conceptos antes precisados también debemos de considerar un presupuesto con el cual no estamos conformes y anteriormente lo manifestamos pues consideramos que el hecho de que se requiera de un nombramiento para ser considerado trabajador excede el principio básico establecido en el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, ya que si no existe éste y por causas imputables al patrón, aún y cuando se haya prestado un servicio personal o intelectual, para el Estado por conducto de sus diferentes Secretarías, entonces no se pagará los salarios dejados de percibir por ese requisito como lo es el nombramiento. Además existen diferentes tipos de éste y a los cuales sólo mencionaremos.

N O M B R A M I E N T O

- a).- Definitivo
- b).- Interino

- c).- Provisional
- d).- Por tiempo fijo
- e).- Por obra determinada

De los cuales el jurista J. Manuel Mora Rocha considera "atendiendo al sentido, gramatical de los términos de trabajador temporal, tiempo fijo, provisional y hasta interino, pueden resultar sinónimos en el empleo que ocupen, es decir que ninguno de ellos es definitivo. por lo que consideramos que esta clasificación puede obedecer en cierto modo a necesidades y razones presupuestales para el pago de remuneraciones a este personal".¹³

Para concluir con este tema, diremos el nombramiento no es otra cosa que un contrato de trabajo, en virtud del acuerdo de voluntades una persona física se obliga a prestar a otra física o moral las funciones que se deriven del puesto encomendado.

Todo lo anterior trae como consecuencia que los servicios públicos sean diferentes, al dejar al arbitrio del Estado patrón, el puesto que se le intente a otorgar al trabajador de nuevo ingreso, sin

¹³ MORA ROCHA, José Manuel, Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático, Méndez Cervantes, México, 1986, pág. 59

considerar o tomar en cuenta las habilidades o aptitudes del individuo que va a prestar sus servicios, y más aún cuando se trata de favoritismos, y el mismo no conoce el trámite o la materia del servicio que tiene que desempeñar.

2.2 CONCEPTO DE PATRON

Para entender este concepto y poderlo explicar más detalladamente, empezaremos con la definición contemplada en el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, la cual establece "patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores..."

Debemos considerar entonces, que el patrón es sujeto en su doble modalidad de persona física o moral, que recibe los beneficios de la prestación del servicio del trabajador a cambio de la remuneración correspondiente.

Ahora bien una vez hecho lo anterior, entraremos el tema difícil y complicado para definir al Estado patrón, aún cuando existen autores que consideran imposible que el Estado, pueda ser equiparado con un simple patrón, pues para ellos, el

Estado, es un concepto sumamente elevado, por lo que no puede igualarse a una persona sea esta física o moral. A pesar de ello, el derecho otorga personalidad jurídica al Estado, otorgándole de esta manera derechos e imponiéndole obligaciones, pues como escribe González Uribe, "La vida del Estado, es acción y pasión a la vez. Acción enérgica de organización y promoción. Gestión activa del bien de la colectividad. Pero, a la vez, pasión. Sumisión al Derecho. Sujeción a límites racionales, objetivos del orden".¹⁴

Siendo de la misma manera, en la que tratamos la figura del trabajador, analizaremos a la otra parte de la relación laboral, o sea la parte antagónica de patrón deriva, según nos cuenta, Briceño Ruiz, de "Pater Onus, que quiere decir carga o cargo del padre. Era el nombre que se asignaba a las personas que tenían alguna obligación protectora con respecto de otras...".¹⁵

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es renuente en considerar o definir al Estado como un patrón, y es por ello que esta palabra, no existe en dicha Ley. Sin embargo, el artículo 11 de

¹⁴ GONZALEZ URIBE, Hector, Teoría Política, Porrúa S.A., México 1987, pag.291

¹⁵ BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, Itarla, S.A., México1990, pag.154

la misma, establece: "En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad", por lo tanto, y como lo dijimos en un principio tomaremos como base la definición que establece la primera ley que se aplica supletoriamente.

Analizado un poco más a fondo esta definición, tenemos que hacer referencia a una persona física o moral, el Estado es una persona moral de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece lo siguiente:

Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley.

En otro elemento de la definición en cuestión, el legislador sustituyó la palabra trabajo por la frase servicios, la cual, es más genérica, de esta manera

engloba a toda la actividad humana, evitando que todas aquellas actividades que surgen día a día, y que se incrementan notablemente al quehacer cotidiano, quedan desprotegidas por la ley; quedando así el trabajador en disyuntiva, en relación con el Estado patrón, ya que éste de acuerdo a las necesidades e intereses del servicio y de él mismo, busca en todo momento, sacar el máximo provecho de las aptitudes del trabajador, con la finalidad de mejorar la eficiencia de la administración pública, en bien del interés colectivo.

En nuestros días el Estado es considerado como patrón, o al menos es lo que se puede decir de las leyes que se han citado, pues cierto es que las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, son competentes para conocer de los conflictos surgidos entre organismos como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Sistema de Transportes Eléctricos, Ferrocarriles Nacionales y sus trabajadores; que como sabemos pertenecen al Estado sin embargo, algunos opinan que en este caso, no se trata de organismos que realicen una función exclusiva de la administración pública, sino actividades que pueden ser desempeñadas por particulares. La cual debemos tomar mucho en cuenta, pues consideremos que el petróleo en nuestro país, antes de la expropiación petrolera en 1938,

realizada por el entonces Presidente de la República Mexicana, Lázaro Cárdenas; era explotada por industrias extranjeras en su gran mayoría.

En nuestra opinión, no es lógico que en determinados casos el Estado sea considerado como patrón, y se le aplique por tanto la Ley Federal del Trabajo, y en otros casos simple y sencillamente este adjetivo sea algo inconcebible e impensable.

Tal es el caso, de los Policías que prestan sus servicios para el Gobierno del Distrito Federal, quiénes son excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de acuerdo con la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 Constitucional; ya que según estos preceptos, dichos servidores deberán regirse por sus propias leyes; llevandonos así, a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual, determina que será el Consejo de Honor y Justicia, el órgano que sancione las faltas cometidas por los guardianes del orden, pero cuando el consejo emite su fallo, y este es impugnado ante las autoridades competentes, dichas autoridades, llegan a determinar que se cometió una injusticia para el servidor, y se ordena su inmediata restitución a su puesto; es entonces cuando el trabajador una vez

reinstalado, al tratar, de cobrar los salarios y prestaciones que dejo de percibir por el sólo hecho, de estar separado injustificadamente de su empleo, se encuentra con la inexistencia, en la ley que regula sus relaciones de trabajo con el patrón; de que no hay disposición expresa para reclamar dichas prestaciones, viéndose en la necesidad de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, a demandar las mismas; pero en el caso de que un policía, que sea despedido, intente ejercitar su acción de reinstalación directamente ante dicho Tribunal, el mismo se declara incompetente para resolver el conflicto:

Creemos, que es tiempo de que el gobierno, acepte de manera abierta la calidad de Estado patrón, pues estimar que el Estado, al igual que otra persona contrata trabajadores para desempeñar una actividad para atender y mejorar la eficiencia de la administración pública, es un patrón; esto es, no debe suponerse que éste, sea considerado como un Estado, sin poder o autoridad; sino por el contrario, esto supondría un grado de madurez, de evolución y demostraría la verdadera existencia de un Estado de derecho, para el cual lo más importante es el bienestar de todos y cada uno de sus integrantes.

Es por ello, que nosotros proponemos un concepto de lo cual creemos es y debe ser el Estado como patrón, y de esta forma tenemos y debemos considerar que el Estado es patrón, cuando utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, para realizar las actividades encomendadas, de acuerdo con su nombramiento, pagando por ello un salario.

2.3 CONCEPTO DE RELACION DE TRABAJO

Durante el transcurso de los años ha existido la inquietud de establecer la denominación, de relación, como un vínculo que une al individuo con otro individuo o con alguna cosa.

Para el Jurista Savigny, la relación jurídica, es una vinculación entre dos o más personas determinada por una norma jurídica, para el los elementos de la relación jurídica son:

"En primer lugar una materia, es decir aquella relación en si misma; y en el segundo lugar, la determinación jurídica de esta materia. El primer elemento, puede ser designado como el elemento material de la relación jurídica; el segundo, como el elemento formal, es decir, aquello por lo que la relación

jurídica de hecho toma el carácter de forma jurídica (o sea el acto jurídico)".¹⁶

Pero como puede observarse, de lo anterior, solo contempla dos elementos de la relación jurídica, como son la materia y el acto formal, en consecuencia es incompleta, por que no considera a los sujetos, los objetos y los fines; así como el acto jurídico los sujetos; como son personas físicas o morales, que se vinculan en la relación.

Los objetos: Son los motivos por los cuales se origina; y fines que se pretenden lograr con la relación.

El acto jurídico; ésta manifestación externa de la voluntad, de los sujetos.

Por lo tanto llegamos a la conclusión de que la relación jurídica es el vínculo existente, entre dos o más personas, con el fin de obtener una situación jurídica.

Ahora bien, llegamos a la parte en la cual debemos analizar lo que se entiende por relación de

¹⁶ Citado por MORALES PAULIN, Carlos Antonio, Derecho Burocrático, México, 1995, Porrúa, pág.76

trabajo por lo cual veremos la clasificación que nos da el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas; y determina lo siguiente: "Denominación, que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral".

Si analizamos con detenimiento la clasificación anterior, nos encontramos que se equipara a los mismos efectos de un contrato, pues encuentra cause y expresión en la relación de trabajo, en la ejecución continuada, del cumplimiento continuado de la obligación para desempeñar los servicios conforme a las modalidades y duración pactadas, en forma verbal o por escrito, ya que hay que hacer la aclaración que en la Ley Federal del Trabajo, no es obligatorio la existencia de contrato de trabajo, para la subsistencia y acreditación de la relación de trabajo, pues sólo basta la voluntad de las partes para la existencia de la relación; una que quiera prestar un trabajo personal subordinado a otra, a cambio de una remuneración; y otra que utilice los servicios de la anterior, sin necesidad de que se establezca en un contrato, pues de esta manera se presume la existencia del mismo.

De los puntos anteriores, existe la necesidad de hablar y sobre señalar, el concepto de relación de trabajo entre el Gobierno Federal y sus empleados de base a su servicio.

Con el fin de satisfacer los complejos y variadas necesidades que surgen día con día, en un mundo cada vez más activo, y cambiante, se ha visto en la necesidad de desarrollar las más diversas y múltiples actividades de acuerdo a su nivel de crecimiento, sin embargo, algunas de éstas por su naturaleza, complejidad o magnitud, no pueden ser desarrolladas por los particulares, es por ello, que el Estado se encarga de cumplir con estas actividades, y para ello, crea, mantiene disuelve, modifica y fomenta las estructuras administrativas necesarias para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo para conseguir sus fines el Estado requiere del factor humano, para ejecutar las referidas actividades.

Pero, a un Estado de derecho, el gobierno no puede obligar a sus gobernados a laborar para él de manera gratuita, salvo en los casos especiales que la propia Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, establece, por ello, se tiene que garantizar a los trabajadores a su servicio, ciertos derechos emanados de la relación laboral, formalizada por el nombramiento.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como ya habíamos referido con anterioridad, para que exista la relación de trabajo, debe existir necesariamente el nombramiento, o bien en su caso, comprobarla con otro documento oficial que supla éste o compruebe la prestación del servicio. Decimos en su caso por que, en un acto de justicia e igualdad, algunas Secretarías de Estado, han superado este requisito, tales son los casos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre otros que en sus Condiciones Generales de Trabajo, establecen que "la calidad de trabajador podrá acreditarse por cualquier otro documento oficial que supla a los anteriores o compruebe la prestación de servicios".

Así las cosas, es necesario definir al nombramiento, ya que los artículos 3, 5, 12, 15 y 18, de la Ley antes referida, hablan o mencionan al nombramiento, refiriéndose respectivamente a la aprobación en los casos de trabajadores de confianza,

prestación de servicios; contenido y obligaciones inherentes a éste, pero sin definirlo, motivo por el cual recurrimos a la doctrina.

Para Rafael de Pífa, el nombramiento es el "acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo".¹⁷

Esta definición, aunque correcta no nos satisface, pues prescindiendo de algunos elementos necesarios para nuestro estudio, es por ello, que creemos más apropiada la conceptualización que hace el maestro Martínez Morales, quien emite para nuestro parecer la idea más aceptable y completa sobre esta figura jurídica, así para él, el nombramiento es "el acto jurídico por cuyo medio predominantemente se inicia una relación de función pública entre el Estado y los trabajadores a su servicio".¹⁸

Analizando superficialmente este concepto, tenemos que se refiere como un acto jurídico, pero además de la capacidad para realizarlo, es preciso que se efectuó con los requisitos previamente establecidos en la ley nos dice también que es el medio predominante

¹⁷ DE PISA, Rafael y DE PISA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 17ª Edición Porrúa S.A., México, 1991, Pág. 380

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso Harla S.A., México, 1991, pag 301.

por el que se inicia, una relación de función pública, es decir, que la relación laboral entre el Estado y sus servidores, se inicia principalmente en el nombramiento.

Es necesario que este acto formal se complemente, con el requisito general del consentimiento ya sea expreso o tácito, pues el referido nombramiento, puede haberse elaborado y firmado por las personas facultadas para ello, sin que el trabajador lo haya hecho, y no por ello deja de laborar para el Estado; pero esto no puede subsistir, al contrario, pues si la persona encargada de autorizar los nombramientos, se niega a firmar uno aún y cuando el empleado este laborando, por ese sólo hecho dejará de serlo.

El nombramiento, es efectuado por una autoridad competente, pudiendo ser en nuestro caso cualquiera de los tres poderes Federales, es decir, el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, pues requiere de una voluntad para su designación.- Este sistema ofrece particularidades diversas, por ello, no puede considerárseles de carácter absoluto, sino relativo, siendo de esta manera, el nombramiento esta en completo y absoluto arbitrio del funcionario con facultades para

expedirlo, pero puede estar condicionado a determinadas modalidades, estatutarias o reglamentarias, como concurso de selección, o incluso a acuerdos del Senado.

Tanto, se ha hablado del nombramiento, que para efectos de un mejor entendimiento, agregaremos que los elementos jurídicos del mismo, son los señalados por el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual, expresa:

LOS NOMBRAMIENTOS DEBERAN CONTENER:

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

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

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

IV.- La duración de la jornada de trabajo:

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

VI.- El lugar que prestará sus servicios.

Como puede apreciarse de lo anterior, el nombramiento, tiene elementos de un contrato individual de trabajo, pues establecen la obligación de prestar un servicio, personal y subordinado, mediante el pago de un salario.

La naturaleza jurídica, que vincula al servidor público con el Estado, es muy controvertida, pues es una cuestión muy difícil de determinar. El vínculo jurídico de esta relación pareciera girar en derredor de dos polos opuestos, que van desde la exclusiva autoridad del Estado, en la incorporación de los servidores a la función y empleos públicos hasta la voluntariedad del empleado en contraer el anexo u obligación jurídica, pasando por situaciones intermedias, teorías, todas ellas que lejos de ser incommentables, presentan cierta relación una y otras.

Es así que para explicar este fenómeno, han surgido a lo largo de la historia infinidad de teorías, unas con mayor éxito que otras, pero hasta nuestros días ninguna ha podido una explicación suficiente sobre este hecho

En nuestro trabajo pretendemos hacer un breve recorrido por aquellas teorías, que ha sido mayormente aceptadas, durante la época que surgieron al mundo del derecho. De esta manera podemos clasificarlas, en dos partes; las cuales son: De derecho privado y de derecho público, y que dentro de la primera rama tenemos las siguientes:

2.3.1 T E O R I A S C I V I L I S T A S

Teorías Civilistas para explicar la naturaleza jurídica que une a la administración pública, y el empleado, público analógicamente se recurrió primero al derecho privado, ocurriendo esto posiblemente a que la sistematización del derecho público es posterior a la del derecho privado.

En un principio se sostuvo que la relación entre la administración pública y sus trabajadores, giraba en torno de un contrato de derecho privado. Dentro de estas teorías civilistas tenemos que la relación entre el servidor público y el Estado, vista como un contrato de mandato cuando se realizaban actos jurídicos en nombre y representación del estado, o bien como un contrato de locación de obras, cuando se

realizaba una prestación de servicios.

Sin embargo, estas teorías fueron objeto constante de críticas puesto que se pretendía una igualdad entre las parte, la cual es propia del derecho civil, en tanto que en la relación de la función pública existe una clara desigualdad entre las partes que la conforman.

En este sentido cabe destacar lo señalado por el maestro Martínez Morales, " la interpretación que caracteriza a estas teorías ha sido rotundamente descartada en México, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la cual estableció los derechos mínimos para los trabajadores en general y limitó considerablemente, la posibilidad de negociación de las condiciones de la prestación del servicio en virtud de un contrato, ya que ello, indudablemente, resultaba contraproducente para aquellos que no contaban con más patrimonio que su fuerza de trabajo los hechos así lo habían demostrado.

Esta innovación legislativa implicó un reconocimiento a la desigualdad de las partes en las relaciones laborales, al decretar la imposibilidad de aceptar como legal una relación con tintes tan

desventajosos para el trabajador, sin antes garantizarle los derechos fundamentales apropiados a su condición.

Por lo que respecta al individuo que específicamente pone su fuerza de trabajo al servicio del Estado, pasaron más de cuarenta años para que la constitución los protegiera.¹⁹

Ahora por otro lado y de acuerdo a lo anterior resulta obvio que debemos explicar la naturaleza jurídica de la función pública conforme a la segunda rama, esto es, de acuerdo al derecho público, es así que veremos primero ha:

2.3.2 TEORIA DEL ACTO UNILATERAL

Teoría del acto unilateral, como la consecuencia de las ideas predominantes durante la época del llamado Estado Policía, se creía que el Estado, podía exigir a sus ciudadanos todo lo necesario para que cumpliera sus fines, sosteniendo que ese vínculo sólo giraba en torno de un acto unilateral del mismo, y que el consentimiento que daba la persona designada sólo implicaba el reconocimiento de su

¹⁹ *Ibid.*, pág 336.

preexistencia deber de servir.

En nuestro país esta etapa fue superada por la Constitución de 1857 y confirmada por nuestra actual Carta Magna, la cual establece en el tercer párrafo del artículo 5º lo siguiente: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial..."

De lo anteriormente expuesto, los tratadistas formularon una nueva teoría llamada.

2.3.3. TEORIA DEL ACTO CONTRACTUAL

Teoría del acto contractual; la cual con el advenimiento del llamado Estado Constitucional, del Estado de derecho, el anterior punto de vista fue abandonado pues resultaba inconcebible que, sin ley expresa que lo estableciera el Estado, pudiese obligar a que una persona le sirviese, y más aún sin la justa retribución. Para algunos autores, esto traía como consecuencia que la relación de servicio entre el Gobierno Federal y el trabajador público, se crearía en base al consentimiento del interesado.

Sin embargo, el acto contractual tampoco constituye una explicación satisfactoria para explicar la naturaleza jurídica de la función pública, puesto que si bien es cierto, que existen contratos de derecho público; también lo es que, los contratos se perfeccionan con la voluntad de las partes, y en el caso que nos ocupa, no sólo parece limitada la voluntad del particular para aceptar o rechazar el empleo, sino también los órganos de la administración tiene limitaciones que les impone la ley, al fijar concretamente las atribuciones que corresponde al cargo, lugar y características de trabajo, sueldo, y en fin, quien expide el nombramiento, se concreta a individualizar en favor del nombrado los derechos y obligaciones previstas por la ley, pero no puede introducir modalidades.

2.3.4. TEORIA DEL ACTO CONDICION

La teoría del acto condición; ninguna de las anteriores teorías señaladas, explica satisfactoriamente la naturaleza jurídica del vínculo jurídico que une al servidor público con el Estado. Debido a esta situación algunos tratadistas concibieron una nueva teoría que pretende explicar este fenómeno, es así que, surgió la teoría acto condición llamada

también, teoría del acto unión, ésta se entiende a este vínculo como un acto administrativo que sirva para condicionar al caso en concreto o individualizado, las disposiciones genéricas o abstractas contenida en la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la primera parte de su informe correspondiente al año de 1972, señala en su página 346, lo siguiente: "el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ningún acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales. Se trata de un acto diverso cuyas características son: Los de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombre y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, si no el de condicionar la aplicación de un caso individual (el del particular que ingresa al servicio de las disposiciones legales preexistentes que fijaron en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los Titulares de los diversos órganos del poder público. Este acto que condiciona la aplicación del estatuto legal; que no

puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto; y que además permite la modificación de este en cualquier momento sin necesidad de consentimiento del empleado, es el acto condición".

Luego de lo expuesto en este tema, consideramos que esta teoría es la que nos explica más claramente cual es la naturaleza jurídica de la función pública.

2.3.5 TEORIA INTEGRAL

El maestro Alberto Trueba Urbina, propone una teoría que pretende explicar la naturaleza social del derecho del trabajo, esta teoría a la que él a llamado teoría integral, la cual se basa de manera fundamental en lo señalado por el artículo 123 Constitucional, así como en las normas que regulan el derecho Mexicano del trabajo, y en el proceso de formación del mismo; el precepto citado proclama el maestro Trueba Urbina, es además de reivindicatorio proteccionista de la clase obrera.

Durante las discusiones previas a la elaboración del proyecto del Artículo 123 Constitucional, algunos constituyentes presentaban ideas renovadoras, sin embargo, "Todavía el ideario de

algunos renovadores era corto, restringido, no se imaginaban que junto al derecho del trabajo y de la previsión social también iba a nacer un nuevo derecho económico, un nuevo derecho de los campesinos, un nuevo derecho de los económicamente débiles."²⁰

El derecho del trabajo no es parte ni del derecho privado ni del público, sino que junto con el derecho agrario confirman una nueva clasificación llamada derecho social, clasificación que surgió de la Constitución Política de 1917, como una consecuencia del movimiento armado de 1910, como lo señala "En elocuente discurso, el renovador Alfonso Cravioto habla de reformas sociales y aboga por las ideas expresadas en la tribuna parlamentaria para protección de los trabajadores y proclama que así como Francia, después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas, los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana, tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros"²¹.

El 13 de enero de 1917, se presentó el proyecto

²⁰ TROTERA URSINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª Edición Porrúa S.A., México, 1981, pág 208.

²¹ *Ibidem*, pág. 208.

del artículo 123, cuyo preámbulo se anunciaba en los siguientes términos:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre trabajo, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo".

De este texto, se desprende que los trabajadores al servicio del Estado, quedan incluidos en la protección constitucional, a pesar de ello, por razones de tipo político, estos laboriosos fueron excluidos de la ley reglamentaria de este precepto, asimismo, en el precepto en comento fue interpretado en otro sentido por los legisladores que aprobaron la Ley Federal del Trabajo de 1931, ley que excluyó a todos aquellos trabajadores autónomos, prestadores de servicios, empleados gubernamentales; contraviniendo así el espíritu innovador del constituyente de 1917.

En México, el derecho del trabajo es dignificador de la persona según se desprende de nuestra Constitución, para Trueba Urbina, es además, reivindicador y proteccionista.

Las normas reivindicadoras son aquellas que tienen por objeto que los trabajadores recuperen la plusvalía con los bienes de producción; tales como el derecho a la participación de utilidades; derecho de asociación y el derecho de huelga

En cuanto al aspecto proteccionista, se refiere a todo aquel individuo que presta un servicio a otro y recibe a cambio una retribución por dicho servicio, sin que esta pueda ser inferior al salario mínimo.

Entre las tres principales normas proteccionistas tenemos:

a) Jornada laboral de ocho horas aunque en el gobierno federal, esta jornada es de seis horas, esto es debido a que el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1972, así lo estableció.

b) Un día de descanso, por cada seis días de trabajo para los servidores públicos a nivel federal, la semana laboral consta de cinco días continuos de trabajo por dos de descanso.

c) Estabilidad en el empleo. En este aspecto el servidor público, denominado de confianza, se encuentra en disyuntiva, pues no tiene este derecho.

Anteriormente, decíamos que, en nuestro país el derecho de trabajo es dignificador de la persona, tal calificativo se desprende del texto inicial del artículo 123 Constitucional, preámbulo que surgió de la decimoquinta reforma que sufrió el precepto en cuestión, dicha modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 19 de diciembre de 1978, para quedar como se indica a continuación "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley".

En nuestra opinión esta teoría, explica un poco más claramente, la naturaleza social del derecho del trabajo, sin embargo, no explica de una manera clara, la naturaleza jurídica de la función pública, a pesar de ello, la incluimos

C A P I T U L O 3.

ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

3.1.- Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.

3.2.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

3.3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

3.4.- La incorporación del Apartado "B" en el artículo 123 Constitucional.

3.5.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

3.1. Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, no regulaba de manera alguna, la relación entre los trabajadores y el Gobierno del Estado. Se puede establecer que fue el ordenamiento jurídico que dió pauta para la posterior expedición de los acuerdos y estatutos tendientes a reglamentar dicha relación pues en su artículo segundo, establecía expresamente: " los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por las leyes del Servicio Civil ".

"Siendo Presidente Constitucional Sustituto el General Abelardo L. Rodríguez quién siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos, entre otros acuerdos, dictó uno de gran importancia: El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934".²²

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, precisaba en su primer capítulo, que dicho acuerdo se aplicó a todas las personas que

²² CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático Segunda Edición. Pág. México, 1988 p.72

desempeñaran cargo, empleo ó comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, los cuales no tuvieran el carácter de militar, y señalaba, quienes quedaban excluidos del referido acuerdo, como los altos empleados y los empleados de confianza así como también los supernumerarios y los de contrato.

Las Comisiones del Servicio Civil, se creaban en el segundo capítulo, y deberían funcionar en las Secretarías, Departamentos de Estado y demás dependencias que tuvieran funciones referidas a la selección de personal y algunos aspectos escalafonarios; en dichas comisiones, los empleados quedaban debidamente representados. Para ingresar al Servicio Civil, se contemplaba en el tercer capítulo, así como las categorías y los casos de preferencia.

Entre otras prestaciones que contemplaba estaban las vacaciones, licencias y permisos; recompensas y ascensos, derechos y obligaciones del personal del Servicio Civil, las sanciones y como aplicarlas, la forma de separación del Servicio Civil; hay que destacar, que entre las causas de separación, se contemplaba la supresión del cargo en el presupuesto, ordenando también que en ese caso se indemnizara al empleado con tres meses de salario y la

misma cantidad a sus beneficiarios en caso de muerte del trabajador.

Con este acuerdo se benefició a los trabajadores al servicio del Estado, siendo sobre todo, el antecedente para crear los Estatutos Jurídicos de los Trabajadores del Estado de 1938 y 1941.

Uno de los aspectos más significativos que encontramos en el Acuerdo de 1934, es el contenido del capítulo segundo, pues en el mismo se estableció que la aplicación del citado Acuerdo en las Secretarías de Estado, Departamentos y demás dependencias, quedaría a cargo de las denominadas Comisiones del Servicio Civil, que fue el primer órgano encargado de vigilar la aplicación del ordenamiento legal expedido para los trabajadores burocráticos, constituyendo así el primer antecedente directo de lo que hoy conocemos como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En lo referente a la actividad jurisdiccional encargada a las Comisiones del Servicio Civil, se encontraba limitada pues, sólo se conocía de las quejas presentadas por los empleados quienes consideraban violados los derechos que se establecían en el Acuerdo con lo cual de ninguna manera se podría decir que fuera

un órgano que dirimiera las controversias entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores, lo anterior, se ve reflejado al no encontrar ninguna disposición dentro del acuerdo, que pretenda establecer en lo más mínimo la forma en como deberían de substanciarse estas controversias, con lo cual, se limitaba aún más, a las citadas comisiones, para poder llevar a cabo cualquier actividad tendiente a resolver las inconformidades de los trabajadores por algún abuso por parte del titular del área de su adscripción.

Se puede concluir que el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, fue un documento tendiente a establecer los requisitos, formas y procedimientos para poder ser empleado o funcionario perteneciente al llamado Servicio Civil, así como para establecer en cierta forma algunos derechos a favor de estos, y en alguna forma, evitar el despido injustificado y masivo de dichos empleados; pero, sin embargo, no se puede establecer que este Acuerdo fuera un documento tendiente a regular las relaciones laborales entre los empleados y las Secretarías de Estado, ni mucho menos un documento por el cual se quisieran solucionar los conflictos que surgieran entre estos.

3.2. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, fue importante pero en lo práctico no dió los resultados esperados, por lo cual, las inquietudes de los empleados seguía aumentando; la falta de seguridad laboral dejaba a los laboriosos públicos a merced de las agrupaciones políticas que se encontraban en el poder, provocando con ello, inquietud e inconformidad, misma que fueron materializando en peticiones concretas para defender sus derechos fundamentales.

La organización de los trabajadores, continúa su proceso de evolución y conquistas, más sin embargo, su situación se ve disminuída debido a la recesión económica registrada en el mundo a partir de 1929, situación que se prolongó hasta casi finales de la década de los treintas. En México, el año de 1929 fue de aguda crisis, con el despido del 60% aproximadamente del personal de las dependencias del Gobierno Federal, al no contar las mismas con los recursos financieros suficientes para pagar los salarios de sus servidores.

Tales situaciones, propiciaron la unión de los

empleados, primero formando simples grupos hasta constituirse en sindicatos con cierta organización. Así los dirigentes se entrevistaron en enero de 1933, con el Gral. Lázaro Cárdenas quién en aquel entonces figuraba como candidato a la Presidencia de la República, al cual le expusieron su problemática por la que atravesaban, respondiendo el candidato con la formal promesa que de llegar al poder, promulgaría una ley, para regular su situación y los protegiera.

Llegado el momento en el cual el General Lázaro Cárdenas, fue electo y tomó posesión de la primera magistratura del gobierno Mexicano, calificó su postura con la problemática planteada con anterioridad por los trabajadores, en el sentido de legislar en materia laboral burocrática.

El nacimiento de nuevas y más sólidas asociaciones aglutinaban a sindicatos de diferentes dependencias, reuniéndose todas ellas el 8 de julio de 1935, llegando a la conclusión de constituir una sola agrupación, creándose así la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual se constituye en una organización de presión para el entonces presidente, obligándole a acelerar la elaboración de un estatuto regulador, de las relaciones

de trabajo de las dependencias de gobierno y sus empleados, incrementándose más presión de los mismos al crear el 4 de septiembre de 1936, la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual más tarde participaría directamente en la elaboración de un anteproyecto del Estatuto Jurídico.

Finalmente el día 5 de diciembre de 1938, y siendo Presidente de la Nación Mexicana el General Lázaro Cárdenas, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Así, lo primero en establecer es lo referente a los empleados de la administración pública, quienes tienen el carácter de asalariados, dentro de la exposición de los motivos del Estatuto; por lo que constituyendo un factor en la producción de la riqueza social, no tienen más patrimonio que su capacidad de trabajo, dando con ello, la manifestación de integrar esta clase y a la misma se les concedía a los trabajadores en general, como la clase social que solo posee su fuerza de trabajo.

El Estatuto en cuestión, se establece con la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores

al servicio del Estado, contemplándose preceptos proteccionistas y tutelares en favor de los empleados públicos, limitando, en cierta manera, al Estado en los términos de dicho Estatuto.

Este instrumento legal se componía de 115 artículos y de 12 transitorios y quedó estructurado de la siguiente manera:

"Título Primero. Disposiciones Generales, en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, de Base y de Confianza; Título Segundo. Derechos y Obligaciones de los Trabajadores. Título Tercero. De la Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; Título Cuarto. De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades Profesionales; Título Quinto. De las Prescripciones; Título Sexto. Del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado; Título Séptimo. De las Sanciones por Infracciones a la Ley y Por Desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje."²³

Se consigna, por vez primera, la denominación de trabajadores de confianza, lo cual, desde entonces y

²³ TRUERA URBINA, Alberto. Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa, México, 1972. ps. 175 y 176.

hasta la fecha, ha sido motivo de gran polémica; y a la que, nos avocaremos para su estudio más adelante y por el momento sólo nos referiremos en términos legales, como la clase de empleados públicos, a los cuales se les excluía del régimen jurídico del Estatuto referido, en el cual, había una lista limitada de cargos públicos a los cuales se les consideraba de confianza.

El primer avance que se consignó en el ordenamiento de 1938, respecto del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, es la reflejada en su artículo primero, el cual señalaba " Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras". Siendo un verdadero logro al compararlo con el Acuerdo de 1934, pues sólo era de observancia para los empleados del Poder Ejecutivo, consignándose así la generalidad deseada por todos ellos. Además, el artículo segundo indica por vez primera que la relación de trabajo, se tiene establecida entre los titulares de cada poder, así como el Distrito Federal y sus trabajadores.

Otros logros es la de haber detenido los despidos masivos e injustos realizados paralelamente con los cambios de los titulares de las dependencias burocráticas al señalar en su artículo 16." En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes". Dejando así una tranquilidad a los mismos asegurando de cierta forma la estabilidad en sus empleos, por la que tanto habían luchado; se hace también referencia a los puestos a ocupar se harían conforme a un escalafón; se contempla por primera vez la formación de sindicatos, así como su registro ante el Tribunal de Arbitraje, de igual forma se refiere a la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo en cada unidad burocrática; también regula la posibilidad de llevar a cabo la declaración de una huelga.

Otro aspecto interesante lo establece en su artículo 92, el cual hacía referencia la forma de integración del Tribunal de Arbitraje y que deberá de ser colegiado, situación ésta, se sigue aplicando hasta nuestros días.

3.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

El día 17 de Abril de 1941, siendo Presidente de la República el Lic. Manuel Avila Camacho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con el cual, dió fin a la efímera vida que tuvo el anterior Estatuto, el cual, no se llegó a aplicar en la forma deseada por quienes intervinieron en su elaboración, pues, como un reflejo de su falta de aplicación, sobre todo en lo que a práctica se refiere, se vió en la necesidad de elaborar uno nuevo, que de alguna manera, subsanara las faltas existentes y permitiera una real observancia.

La limitada relación del Estatuto de 1938, respecto a los trabajadores de confianza, permitía a quienes no estuvieran contemplados en ellas, pudieran de alguna forma y con justa razón, exigir un nombramiento de base; pero como es lógico, a tal clasificación, se escapaban algunos puestos fundamentales, dentro de la estructura de cada dependencia pública, creando de ésta manera problemas y conflictos, por ello, en el nuevo Estatuto, se consideró pertinente establecer una nueva clasificación de los puestos considerados como de confianza, consignando además de manera oportuna como empleados de

la misma categoría, a aquellos que desempeñaran funciones análogas a las realizadas por los órganos que en el se enlistaban, dando con ello, entrada a una de las teorías que en nuestros días sigue vigente, al permitir dar un vuelco para decidir el grupo al que pertenece cada puesto, estableciendo las funciones realizadas por el trabajador al servicio del Estado, para determinar el carácter de confianza y no el nombramiento.

Este nuevo precepto de 1941, reafirmó de una forma categórica su espíritu de proteger la estancia de los servidores al servicio de las unidades burocráticas en sus puestos al consagrar en la parte final de su artículo 42. " Los no incluidos en la numeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente". De esta forma se consigna la inamovilidad en el empleo situación que se contempla en la actual legislación burocrática.

Por último y como una de las modificaciones más notable entre un Estatuto y otro, es el contenido en el Título Sexto del segundo de éstos, pues de una forma adecuada y mostrando una gran visión los legisladores,

buscando una más justa y expedita substanciación de los conflictos individuales entre las dependencias burocráticas y sus empleados, suprimieron la existencia de las Juntas de Arbitraje creadas por el anterior ordenamiento y las cuales funcionaban como órgano de primera instancia en cada dependencia para conocer dichos conflictos, dándole con ello al Tribunal de Arbitraje una jurisdicción amplia para conocer de todos los conflictos tanto individuales como colectivos, de todas las unidades gubernamentales, manteniendo la misma integración colegiada que venía observando, encargándosele directamente el conocimiento y resolución de los conflictos individuales y no actuando como órgano revisor. Se contempla por vez primera la gratuidad del procedimiento ante el citado Tribunal, al establecer los gastos originados por su funcionamiento serían cubiertos por el Estado, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratando con todo lo anterior, darle un carácter más social y accesible para la clase trabajadora; y en términos generales podemos decir de este precepto que refleja un avance notable dentro de la regularización del trabajo burocrático.

3.4. La Incorporación del Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional.

Durante los mandatos de los Presidentes Lázaro Cárdenas y Avila Camacho, se había buscado de alguna forma regular y tutelar los derechos de los servidores públicos a través de la expedición de los Estatutos anteriormente expuestos, los cuales en cierta forma resolvieron de una manera un tanto parcial los problemas de los mismos, también resulta igualmente cierto que durante la vigencia de los ordenamientos de 1938 y 1941, nunca se dejó de atacarlos ya fuera desde su redacción, hasta su constitucionalidad, lo cual creaba un ambiente de incertidumbre para la clase trabajadora que regulaba por tal motivo y basándose en el gran poder de organización adquirido por esta, al sentirse en desventaja respecto de los demás trabajadores, a los cuales se le tutelaban sus derechos laborales a nivel constitucional; comenzaron a ejercer presión en el sentido de elevar al mismo nivel sus derechos.

En atención a las anteriores razones, el entonces primer mandatario de la República Mexicana Adolfo López Mateos, se propuso poner fin a esa inferioridad, siendo así como durante el año de 1959, envía el Poder Legislativo un proyecto, con la finalidad de adicionar el Artículo 123 de nuestra Carta Magna, un Apartado denominado "B".

El 5 de diciembre de 1960, finalmente, aún dentro de la administración del Presidente Adolfo López Mateos, se llevó a cabo la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha, la reforma mediante la que se crea y adiciona el Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional, logrando con ello, dar seguridad y tranquilidad a la burocracia, dentro de sus empleos y demás prestaciones sociales adquiridos por los mismos,; reduciendo así de manera casi total, las injusticias de las que habían sido objeto hasta entonces, quedando la decisión presidencial de crear un apartado diverso que regulara a los trabajadores en general. Se fundamenta de acuerdo a la exposición de motivos, destacando "el reconocimiento a que el trabajo no es una simple mercancía sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legítimamente tutelado". "Con este criterio y con ese propósito se establecieron cuidadosamente, los derechos mínimos de los burócratas y las bases de previsión social que los igualaron con los otros trabajadores".²⁴

Cabe señalar, la creación de un tribunal con carácter de federal, el cual, además desarrollaría una

²⁴ CAVAZOS FLORES, Baltazar. El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. Jus. México, 1979 p. 226 y 227.

actividad jurisdiccional más completa a la de sus antecesores y semejante a la realizada por los órganos jurisdiccionales creados para resolver, conflictos suscitados entre los trabajadores en general y sus patrones, ampliando su actividad ya no sólo el arbitraje, sino además tendría la procuración y creación de la conciliación, entre las partes sometidas a su competencia, otorgándoseles entonces, el nombre de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dejando la regulación, integración y funcionamiento a la Ley de la cual hablaremos enseguida.

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

Con la adición del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, solamente se encontraba pendiente la elaboración y promulgación de una ley reglamentaria, lo cual, se volvía cada vez más prioritario e improrrogable.

Es así como el día 5 de diciembre de 1963, el primer mandatario Adolfo López Mateos, envía el proyecto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y en el oficio de remisión

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

expone: "Elevados a preceptos públicos, por la adición del Apartado "B" al Artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la ley que la reglamenta. La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que han venido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión ha cumplido, ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de veinticinco años, en que ha beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública, que son los trabajadores al servicio de la Nación".

Por lo tanto; es así que el día 28 de Diciembre de 1963, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado misma que sigue vigente y regulando las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Consecuentemente esta ley, abroga al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, quedando únicamente vigentes las disposiciones dictadas en favor de los veteranos de la Revolución.

Con esta ley, siguen los lineamientos de los estatutos que la precedieron, estableciendo en términos generales, una mayor protección de derechos, ampliando la aplicación de este régimen a diversas instituciones y organismos descentralizados con funciones públicas, protegiendo de manera efectiva, los derechos individuales de los empleados públicos; desapareciendo en forma precisa, las categorías de los empleados de base. Marca igualmente sus obligaciones y derechos ante los titulares de las unidades burocráticas se establece una forma simple y transparente del sistema de escalafón, en lo referente a la organización colectiva de los trabajadores, les da mayor participación a las organizaciones sindicales dentro de cada dependencia del Estado.

Esta nueva Ley, se integra con 165 artículos y 7 transitorios, teniendo la finalidad de regular las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados, con sus trabajadores.

En relación a la jornada de trabajo se contemplan tres tipos de jornadas: la diurna, la nocturna y la mixta; las vacaciones, se establecen en

un mayor número de días vacacionales que los previstos en la Ley Federal del Trabajo.

Se suprime la consignación de dividir a la huelga en general o parcial y solo se señala que se podrá hacer uso de la huelga respecto de una o varias dependencias, siendo omisa de precisar las causas por las cuales se puede motivar una huelga, y se limita a establecer, que se requiere la violación de manera general y sistemática de los derechos consagrados en el Apartado "B" del Artículo 123, de la Ley Suprema Mexicana.

Las relaciones de los trabajadores de confianza no las reglamenta esta ley; de igual forma, se encuentran los miembros del Ejercito y Armada Nacional de los miembros del Servicio Exterior Mexicano; así como aquellos que presten servicio civil por contrato o por honorarios. Los miembros del Ejercito, la Armada y el personal militarizado se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de la Armada de México; los miembros del Servicio Exterior Mexicano se rigen por la Ley y Reglamento del Servicio Exterior.

Los empleados catalogados como trabajadores de

confianza al servicio de la Federación, se encuentran en una situación particular, al gozar de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, pero se les excluye de los derechos consignados para todos los trabajadores de base en la Ley Burocrática, concretamente en su artículo octavo. Se establece también que el trabajador disfrutará de un día de descanso por cada seis de trabajo y por acuerdo Presidencial de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, actualmente se descansan dos días consecutivos por cada cinco de trabajo, que generalmente son sábado y domingo.

La jurisdicción burocrática, para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con sus trabajadores, son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual, es el encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley, en cuanto a las violaciones, infracciones y sanciones; y para los del Poder Judicial y sus empleados son competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al haber sido publicada en el mes de

Noviembre de 1963, se ordena de manera más precisa la relación jurídica de trabajo existente entre los titulares de las dependencias burocráticas y sus trabajadores; dependencias o entidades que se encontrarán contempladas en la misma. Con ella se amplían las prerrogativas otorgadas hasta entonces a los empleados públicos, estableciendo la forma y competencia del Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje, la cual se establece en su Artículo 124 y señala:

"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 identidad y sus trabajadores;

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de 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, y

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."

Como se desprende de las Fracciones I y II del dispositivo aludido no son muy precisas de señalar que el tribunal de referencia, conocerá de los conflictos señalados, cuando las dependencias o entidades se encuentren reguladas por la ley en comento; sin embargo no es aquí en donde se encuentra el verdadero problema respecto de estas dependencias ó entidades, sino el mismo se presenta en su numeral 10. de la misma ley, siendo ahí donde se enumeran diversas instituciones y además contempla " otros organismos descentralizados; similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Es evidente apreciar como este precepto legal tiene un alcance más extenso en relación con lo previamente indicado en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en el cual se delimitan las relaciones laborales establecidas entre los poderes de la unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus

trabajadores, siendo motivo de discusión durante mucho tiempo la constitucionalidad del mismo, siendo así como una gran mayoría de doctrinas han coincidido en señalar que el Artículo 10. motivo de debate resulta ser un precepto inconstitucional.

Por otra parte y por ningún momento ni motivo, podemos ni debemos olvidar la materia sobre la cual versan estos preceptos, resultando ser el derecho del trabajo, una disciplina inmersa en la rama del derecho social, teniendo el carácter de derecho protector de clase, entendiéndose con esto, su finalidad y la de salvaguardar la fuerza laboral de los enjundiosos, así como lo referente de la seguridad de los mismos.

Es el reflejo del sentir de los legisladores que intervinieron en la conformación de la Ley Burocrática, el cual deja al descubrimiento una gran versión social de aquellos, en el sentido de la existencia de empleados públicos que no pertenecían directamente a los Poderes de la Unión ni al Distrito Federal, más sin embargo, laboran para instituciones u organismos desconcentrados y descentralizados los cuales en virtud de la actividad desarrollada y al régimen aplicado, no eran de diversa naturaleza a la de aquellas, y por lo tanto, sus relaciones laborales

deberían regirse mediante la ley aplicada a los burócratas entendiendo la interpretación extensiva de la misma, podemos descubrir los motivos tomados en cuenta por los legisladores, al incluir a estos organismos dentro del campo de aplicación de la multicitada ley.

Otro punto importante que debemos señalar es, en lo referente a las categorías que contempla el ordenamiento reglamentario, al precisar quienes son trabajadores de base y de confianza, en relación con los primeros, no existe mayor problema sino en cambio con los considerados como de confianza; pues los mismos al acudir ante el tribunal competente a solicitar justicia, se encuentra con la desagradable sorpresa de que dicho ente colegiado sólo protegerá sus derechos en cuanto a sus salarios y los de la seguridad social, en caso de que al momento de emitir el Laudo respectivo se determina la calidad de confianza, con lo cual, ya no se entra al fondo del asunto, aún cuando se trate de un despido injustificado.

Por esto consideramos oportuno exteriorizar las inquietudes que ello nos crea, buscando una mejor comprensión de la actividad jurisdiccional del multireferido tribunal, exponiendo los motivos y

razonamientos, determinados en ciertos organismos de la administración pública y los conflictos de los laboriosos denominados como de confianza deben ser competencia del Tribunal Federal Burocrático.

C A P I T U L O 4 .

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

4.1.- El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

4.2.- La fracción XII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

4.3.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados de la Administración Pública Federal.

4.4.- Los Trabajadores de Confianza.

4.1. El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Siendo la Constitución Mexicana de 1917, la primera de su tipo en consignar a ese nivel los derechos sociales de la clase trabajadora, principalmente mediante sus artículos 5 y 123, los cuales se refieren a la libertad de toda persona para elegir el trabajo que más le acomode; así como las garantías mínimas que debería gozar todo operario dentro de la relación laboral; sin embargo, y después de haber analizado estos preceptos legales, se concluyó que los mismo en ningún momento, podrían ser aplicables a la relación laboral que se establecía entre el Estado y sus servidores, por lo tanto, esta clase de servidores públicos se encontraban al margen de reglamentación alguna.

Una vez que los empleados públicos tomaron conciencia de clase, emprendieron una serie de luchas acompañadas con diversas propuestas en el sentido de que se regulara su relación jurídica de trabajo, hasta dar configuración a la idea de que los servidores del Estado, en esencia eran igualmente trabajadores, como el resto de que los que ya se encontraban protegidos por la Suprema Ley por lo cual resultaba eminente e

inaplazable la elevación de sus derechos a esta categoría, por lo tanto, los legisladores tomando en cuenta que si bien como se señaló anteriormente, en esencia eran semejantes a los obreros en general, su naturaleza era distinta, atendiendo a la finalidad inmediata a que están encaminadas las funciones que estos realizan, y las directrices que persiguen las dependencias para quienes prestan sus servicios, resultando que si se quería regular su relación de trabajo a nivel Constitucional, tendría a realizarse mediante una reforma a la Carta Magna, llegándose a la conclusión de la conveniencia de adicionar un nuevo apartado al numeral 123, por tal motivo el 5 de diciembre de 1960, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por medio del cual se creó el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Siendo así como la clase trabajadora al servicio del Estado, veía con agrado, sus garantías mínimas se encontraban tuteladas constitucionalmente, en igual forma de carácter jurisdiccional encargado de velar por los derechos de los empleados al servicio de los poderes de la Unión. Por otro parte el precitado Apartado "B", sería el sustento de la relación de trabajo existente entre los dos estamentos citados al inicio. Lo anterior emerge como resultado de gran valía

al marcarse los cimientos de la posterior reglamentación del trabajo llamado burocrático, y en referencia al presente capítulo diremos que en el mismo se señaló de una forma somera la competencia encomendada al Tribunal Federal de la Constitución y Arbitraje e igualmente esta debería ser marcada más ampliamente en la ley reglamentaria del Apartado "B" del precepto 123 del Código Político Supremo en comento.

4.2. La Fracción XII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

No se puede negar por ningún motivo su importancia para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como para el derecho burocrático; de idéntica manera, tampoco puede decirse que la misma establece en forma tajante su competencia, pues únicamente establece la declaración social de los derechos mínimos para los activos burocráticos, por consiguiente, el epígrafe de referencia solamente señala en términos generales la competencia del tribunal mencionado al indicar:

"XII. Los conflictos individuales, colectivos ó intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal

de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria", haciendo mención en la forma global de los primeros citados, expuestos al conocimiento del referido tribunal.

Otro de los aspectos por los cuales resulta importante analizar esta parte, lo constituyen el hecho donde se consigna por primera vez la existencia del Tribunal Burocrático integrado de acuerdo a la ley reglamentaria del apartado en cuestión al referirnos a ella, la que, solamente señala a grandes rasgos, su competencia, lo hacemos en el sentido al no contemplarse lo referente a las diversas actividades que actualmente realiza este órgano jurisdiccional colegiado y las cuales se encuentran consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y entre otras: la de registro de: Sindicatos, Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de: Escalafón, de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de los Estatutos de los Sindicatos; así como lo concerniente a la modificación y cancelación de los mismos, sin embargo, desde otro punto de vista, no consideramos que lo anterior, se debió a una falta de visión por parte de los legisladores. Como se señaló anteriormente, la Fracción XII, como el resto del Apartado "B" del Artículo 123, de la Norma Suprema

solamente establecen los derechos mínimos para esta clase trabajadora, similar sucedió en el Apartado "A" con los laboriosos en general al servicio de particulares, por ello, en forma posterior se emitió la Ley Federal del Trabajo, que reguló y amplió sus prestaciones y derechos, así como el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la misma; es decir, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos únicamente establece las bases sobre las cuales deberá reglamentar más ampliamente con la expedición de las respectivas leyes, con lo anterior queremos establecer que no se puede marcar como una deficiencia la regulación de que en la Fracción XII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, no estableciera de una forma más precisa la competencia del Tribunal Colegiado Burocrático, en virtud de no ser su finalidad inmediata, para conocer de los conflictos individuales, sin excluir en ningún momento a ninguna clase de trabajador, sin embargo este tema lo abordaremos más ampliamente en el desarrollo de los siguientes capítulos.

4.3. Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados de la Administración Pública Federal.

Como es sabido, la Administración Pública es la

forma ó formas de organización o estructuración que el Estado observa o adapta en forma especial, para poder estar en aptitud de satisfacer el interés colectivo o bien para la prestación o realización de los servicios públicos requeridos por la población que lo forman. Por ello el Estado Mexicano, de acuerdo al artículo 90 Constitucional podrá ser centralizado y paraestatal, dando pauta, para desarrollar la función pública, adoptando alguna de estas formas las cuales se refieren a la centralización, desconcentración, descentralización y las empresas de participación estatal.

Mediante estas formas, la administración pública se encuentra en aptitud, de cumplir sus fines, sin embargo, cabe señalar, la inexacta ubicación de una forma física, es decir, contemplarla como un sujeto de derechos y obligaciones, sino es solamente la vía o forma que el Estado Mexicano realiza para personificarse, por medio de la cual lleva a cabo su finalidad principal, siendo esta la prestación de los servicios públicos para la satisfacción de la población; es conveniente señalar, cuando el encargo directo de la administración pública federal, es el titular del Poder Ejecutivo, el mismo tiene que auxiliarse de otros órganos y organismos para la

realización óptima de su actividad, sin olvidar en todo momento el responsable directo lo será el primero, " los Organos del Estado no constituyen en esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia del Estado ".²⁵

Con lo anterior se concluye que los órganos y organismos creados por el Estado no podrán adquirir una independencia de aquel, pues solamente forma parte de un cuerpo sin el cual, no podrían seguir existiendo ni realizar función alguna.

Partiendo de la base de que el "Presidente de la República, constituye el órgano en quién se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlos, se ve en la necesidad de legar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquel, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del Poder Ejecutivo que supone el régimen Constitucional." ²⁶

Concluyendo de los diversos órganos que en conjunto forman a la Administración Pública, mantienen una unión entre sí, teniendo como objetivo principal,

²⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. Mexico.1963, pag. 123.

²⁶ FRAGA, Gabino, Idem, pag.124

la de prestar servicios o funciones de carácter público.

Con referencia a la centralización administrativa, diremos que es aquella existente entre diversos órganos, los cuales no podrán tener el mismo nivel, pero invariablemente todos ellos tienen una dependencia de niveles, encontrándose jerárquicamente subordinados al titular del Poder Ejecutivo.

Esta forma de organización llevada a cabo durante mucho tiempo en nuestro país, esto es desde la revolución y promulgación de la Constitución de 1917, hasta por un período alargado excesivamente lo cual, se vio principalmente reflejado en los titulares del Poder Ejecutivo al utilizar invariablemente la centralización administrativa, como forma de organización de su régimen de gobierno, sin embargo debemos razonar las circunstancias que los obligaron a ello, debiéndose a la situación política, social, económica y cultural, predominante en ese entonces es el territorio mexicano, es decir, el Estado a la población del mismo no se encontraba debidamente integrado y no se tenía firmemente un sentimiento autóctono, ni de unidad nacional debido a los acontecimientos acaecidos y los cuales confundían y creaban incertidumbre en la

población.

Los cambios en las esferas del poder, se encontraban a la orden del día, por ello era conveniente para los nuevos dirigentes de la nación, con el fin de fomentar una unión y un sentimiento de pertenencia aquella, en función de la figura presidencial y de un sistema de organización centralizada de su gobierno , lo cual, les permitía contar además con un estricto control directo de los órganos a su mando, resultando riesgoso desconcentrar o descentralizar el poder, pudiéndose ocasionar nuevas divisiones a nivel nacional, repercutiendo en una debilitación de la propia administración, considerándose conveniente que el dirigente nacional tuviera mayor control sobre su personal de apoyo y poder ejercer una estricta vigilancia sobre ellos, estando en posibilidad de corregir inmediatamente cualquier alteración o anomalía que se detectará.

Con lo anterior no se trata de justificar el régimen observado, dentro de dicho período, sino, plantear de una forma las causas y circunstancias, observadas en esta forma de organización.

Como suele suceder en todo régimen de gobierno

cuando concurren la mayoría de las facultades y funciones en unas cuantas personas, se fue realizando cada vez más enredoso y difícil poder practicar, las funciones en aumento de la administración y en cierta forma se volvió absolutista al concentrarse tanto poder en una persona; cometiéndose constantemente arbitrariedades que aún también las cometían los inferiores inmediatos que actuaban continuamente con prepotencia al realizar sus cometidos. Por otra parte la prestación de la función pública, dejaba mucho que desear, pues al realizar trámites los particulares ante las autoridades, debido al gran aumento de trabajo registrado, se volvían excesivamente lentos y costosos para los interesados y en muchas ocasiones tenían que acudir al lugar de residencia de la respectiva dependencia, la cual regularmente era el Distrito Federal.

Los organismos desconcentrados. Como forma de organización de la Administración Pública, consiste principalmente en una delegación directa de algunas funciones que originalmente correspondía realizar al titular de aquella o de un órgano descentralizado en favor del organismo, que se crea para tal efecto, cuyo titular, permanecerá subordinado jerárquicamente a aquel; obviamente las relaciones de trabajo existentes

entre el titular de un organismo desconcentrado deben ser regulados por la ley reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en virtud del vínculo originado por la delegación de funciones.

Recordemos que una característica principal de estos órganos es la de permanecer en dependencia directa del titular, en la actualidad, existe un gran número de estos, los cuales se encuentran por toda la República Mexicana, permitiendo cumplir más ágilmente con la prestación de los servicios otorgados por el Estado, realizando funciones de las cuales solamente son delegado, debiendo rendir cuentas a sus superiores.

Los organismos descentralizados, son una forma de organización de la administración pública federal mediante la cual el titular del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, confieren a un órgano de nueva creación la realización de una actividad que originalmente le correspondía, prestar al Estado, y los cuales se encuentran en cierto grado desligados del mismo. Encontrándose dotados de cierta autonomía, permitiéndoles resolver en una forma más directa e inmediata los problemas planteados, mediante la prestación de la función pública, sin sujetarse forzosa ni directamente en primer instancia a lo dictado, por

su creador y únicamente tendrían que cumplir con los lineamientos previamente marcado a ellos.

Por tanto, al contar estos organismos con "personalidad jurídica y patrimonio propio", se les otorgó más libertad para poder estudiar la problemática respectiva, y de cierta forma independiente, darle curso, sin esperar una autorización para ello, permitiendo además, el poder encontrarse en aptitud viable para atender las necesidades de la población en el mismo lugar donde estas se presenten, por todo esto, a últimas fechas, esta forma de organización se ha venido practicando en gran escala dentro de la función pública en nuestro país, resolviéndose así, los problemas enfrentados con motivo de la burocracia centralizada practicada, además de las funciones realizadas por los citados organismos estos; siendo importante igualmente se lleve a cabo su actividad en forma prioritaria y eficiente, favoreciendo con ello la realización en el mismo lugar en que se requiere esta función.

Resultado por todo esto, la gran importancia que hoy en día tiene los organismos descentralizados dentro de la administración pública federal en México. Es conveniente señalar las diversas formas o

denominaciones o bien tienen diversidad en su finalidad, de ahí la diferencia de unos de otros "poniéndose inclusive en algunos de los casos en duda, que otros de ellos presten en estricto sentido un servicio público ".²⁷

Asimismo, otra de las características de estos organismos es la consistente de poseer una personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual en fechas recientes a su creación como forma de organización, se les permitía tener una autonomía, casi plena en su función interna y en su actuar mismo, pero sin embargo al ir evolucionando este concepto y en atención al control cada vez más estricto, del titular del Poder Ejecutivo, que sean las cabezas de sector se ha venido reduciendo considerablemente tal autonomía.

Un ejemplo de estos organismos serían: Telecomunicaciones de México y Servicio Postal Mexicano, siendo su cabeza de sector la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; cabe resaltar y como se ha manifestado ya de la situación donde se encuentran al gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio, estas entidades públicas y la relación con los

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981, pág 244

trabajadores a su servicio, sigue siendo regulada por la citada Secretaría de Estado, pues al tratar de fincarle responsabilidad y sancionar a algún trabajador, la Contraloría de aquella es la que conoce del procedimiento administrativo hasta dictar la resolución correspondiente; la cual desde nuestro punto de vista se puede considerar de incompetente para sancionar a tales enjundiosos y en caso contrario quienes deberían de contestar las demandas de los laboriosos cuando se les viola algún derecho, sería la Secretaría en comento, pues contrariamente a la práctica quien contesta las demandas son los titulares de estos organismos, por conducto de sus apoderados quienes intervienen hasta la total terminación del juicio, sin que sea llamado a juicio su cabeza de sector y cuando lo es, ésta se excepciona diciendo que no es su trabajador y cuando el tribunal competente dicta el laudo respectivo absuelve de todas y cada una de las prestaciones a la Secretaría de Estado, y si considera la existencia de condenar al organismo en cuestión lo condena. De todo esto resulta una gran contradicción, pues consideramos la existencia al poder intervenir en juicio como apoderado de una persona moral, también existen las facultades para determinar la situación jurídica de sus obreros por sus propios medios, sin la injerencia de ninguna entidad.

Otro ejemplo claro y en contrario con el anterior sería el Sistema de Transportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100, siendo su cabeza de sector el Distrito Federal, en donde los mismos, sancionan y determinan la situación laboral de sus operarios y en el caso de inconformidad por parte de los afectados, demandan ante el tribunal burocrático ante el cual son llamados a juicio los titulares de estos organismos con independencia del sector al que pertenecen; quedando de manifiesto en este último ejemplo la autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como se comentó en su oportunidad, los organismos descentralizados en su conjunto, constituyen una forma de organización de la administración pública; sin embargo, respecto de los mismos se ha planteado un problema referente a si se deben quedar dentro de la aplicación de la Ley Federal Burocrática, y por lo tanto, en la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; es decir, si el mismo deberá de conocer y resolver los conflictos individuales y colectivos que surjan entre los Titulares referidos y sus empleados.

Para poder entender más ampliamente este

problema debemos ubicarnos dentro del texto del precepto y fracción como apartado multicitados, y comprender que " toda persona tiene derecho al trabajo digno socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

APARTADO "B". Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", así como la Ley Reglamentaria, en donde se evidencia, por primera vez el problema acerca de dichos organismos, siendo el citado texto omiso en cuanto a los organismos descentralizados, quedando por tanto, limitada la Administración Pública Centralizada, ahora bien, cuando, aparece la ley de referencia, donde se consigna esa característica en su " Artículo 1o. en el cual dice La presente Ley es de observancia general para los Titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la

Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Por tanto, vemos en este texto, la inclusión por vez primera, diversas instituciones y organismos descentralizados, las cuales, se deberían regir por la ley en comento, es por ello que muchos doctrinarios consideran a dicho precepto como inconstitucional, al no existir fundamento alguno en nuestra Carta Magna, en la cual establezca tal situación, además deja abierta la posibilidad de poder ubicar dentro de su régimen a aquellos organismos descentralizados creados con actividad semejante, es decir realicen una función de servicios públicos, resultando el mismo artículo excesivo y extensivo, en cuanto a su ámbito de aplicación; desde un punto de vista legal.

Analizando la situación con mayor detenimiento y desde un punto de vista más justo, que sigue como finalidad suprema, cualquier ordenamiento jurídico y autoridad judicial cuando se trata de rescatar la idea principal de los legisladores, interventores en la

elaboración de la ley, creemos que la intención sin duda alguna, fue buena y justa, pues no se puede olvidar en ningún momento, que el motivo de la lucha incansable de esta clase trabajadora, por lograr que se plasmaran a nivel constitucional su derecho, por lo tanto, su sentimiento de permanencia era respaldo de la función pública, dándose así en virtud de la forma de Constitución, como de la finalidad perseguida en las dependencias donde prestaban sus servicios, por ello tratando de entender el sentir de los legisladores, en razón de la existencia de diversos organismos descentralizados que en realidad desarrollaban una actividad importante y no era diferente de las prestaciones otorgadas a los mismos, serían las contempladas en la Ley laboral en comento, reconociendo además, el derecho a ser inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Al referirnos para establecer válidamente el ámbito competencial debemos citar también al mismo precepto 123 de nuestra Máxima Ley en su Apartado "A" Fracción XXXI inciso b) párrafo primero el cual nos da otro panorama al respecto y señala "XXXI. La aplicación de las Leyes de Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero

es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal"

Una vez encontrado el punto de contradicción competencial, de los referidos preceptos cabe señalar la diferencia tan grande existente entre un ordenamiento de carácter Constitucional y otro emanado de una ley federal en los cuales establecen la competencia jurisdiccional a la deberán someterse los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal. De lo antes considerado y para dar por terminado lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno en la Tesis 1/1996, ha declarado inconstitucional al artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadora al Servicio del Estado, que da lugar a estimar sujetos del régimen laboral burocrático a los trabajadores de los multireferidos como Aeropuertos y Servicios Auxiliares, entre otros; versando de la siguiente manera:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU

INCLUSION EN EL ARTICULO 10 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 Constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados

de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 Constitucional" . Amparo en revisión 1115/93.-Ismael Contreras Martínez.-30 de mayo de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Guillermo I. Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Guitrón. Secretario: Salvador Casas Zavaleta.

Concluyendo los trabajadores aludidos resultan ser beneficiados con esta tesis pues si bien es cierto que sus relaciones laborales van a ser reguladas por el Apartado "A" del precepto 123 Constitucional, también lo es que todas aquellas prestaciones de las cuales gozan lo seguirán haciendo pues son derechos creados durante muchos años y en lo referente a si un obrero entabla una demanda en contra de su empleador, por así llamarle al ente para la cual prestan sus servicios, seguirán siendo beneficiados en virtud de la celeridad de los juicios llevados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y más aún si el demandante acredita los extremos de su acción y los medios para ejecutar el laudo correspondiente son más efectivos que los utilizados por el tribunal burocrático, mientras que este aplica una multa de un peso de acuerdo a las medidas de apremio establecidas en el artículo 148 de

la ley aplicable, aquella aludida ordena el embargo hasta por el monto de lo condenado en caso de incumplimiento, atento a lo dispuesto por los preceptos 950, 951 y demás aplicables al caso de la ley reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.- Ahora bien, en tratándose de trabajadores catalogado como de confianza los mismos adquieren inmediatamente la protección de la justicia en términos de lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que la misma no excluye a trabajador alguno y en caso de despido para este tipo de laboriosos aludidos, tendrán el derecho constitucional a la indemnización, y pago de los salarios dejados de percibir, por causas imputables al patrón, otro de los derechos que debemos puntualizar es el de la rescisión, por causas imputables también al patrón, así como sin número de derechos contemplados en la referida ley, que protegerían en forma más directa al trabajador o empleado catalogado como de confianza.

4.4.- Los Trabajadores de Confianza

Si nos remontamos a analizar brevemente la historia que han seguido estos trabajadores de

confianza, en primer lugar recordemos que en el Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, aún no se contemplaban puestos considerados como de confianza, ya que en el mismo, no se establecían categorías de trabajadores, posteriormente, y con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, se enumera una limitada lista de empleados que debido a la innegable importancia de los puestos que desempeñaban, no se les podía regular en forma idéntica a los demás empleados de los Poderes de la Unión, dicha lista, se vino a ampliar de una forma considerable mediante la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1941, pero que igualmente, refería en una forma tajante las denominaciones de los puestos a los que sólo debería otorgar esta categoría.

Al consignarse a nivel constitucional los derechos mínimos de los empleados al servicio del Estado, mediante la reforma y adición al artículo 123 de la Carta Magna el día 5 de diciembre de 1960, se considera oportuno establecer en su fracción XIV que sería la ley reglamentaria del presente apartado la encargada de determinar los cargos que se establecieran como de confianza, señalando la misma fracción, que las personas que se desempeñaran estos cargos, deberían

disfrutar de las medidas de protección al salario, y gozarán de los beneficios de la seguridad social, con lo anterior, los legisladores dejaron claramente establecido, que estos empleados llamados de confianza, pertenecían invariablemente a la clase de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales, deberían de gozar de algunos de los derechos consignados para ésta, pero que sin embargo, debido a la importancia de los cargos que desempeñan, no se encontraban en una situación idéntica a los demás trabajadores, ya que era en ellos, en quienes se descargaba de cierta forma, la buena función que debe de desarrollar el Estado y que por tanto, se encontraban más compelidos a cumplir eficientemente con sus tareas.

Así llegamos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual en su artículo 52, señala una lista más extensa de los puestos que deberían ser considerados como de confianza, estableciéndose en dicho precepto, que además de los cargos señalados, serían igualmente catalogados como de confianza aquellos en los cuales se deberían de desempeñar funciones semejantes a las establecidas en él, lo cual , daba un margen para poder señalar como de confianza algún puesto de nueva

creación. Por otra parte y siendo el artículo 82 de la misma ley, un precepto que vino a crear una gran discrepancia y criterios encontrados al respecto, ya que el mismo señala que los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 52 antes aludido, quedaban excluidos del régimen de la ley de la materia por lo que al ser de esta manera se deja en completo estado de indefensión al prestador del servicio, pues una persona que trata de conseguir un empleo y lo obtiene en una oficina de alguna Secretaría de Estado, ésta sacando provecho de esa necesidad, cataloga al puesto que se le otorgue al solicitante, como de confianza y así siendo que muchos de los trabajadores desconocen sus derechos cuando les son violadas estas no saben que hacer, quedando inmersos en una confusión, para la solución de su conflicto.

Se ha pretendido establecer, que en virtud de que a los trabajadores al servicio del Estado de confianza, no les es aplicable la ley federal multireferida, pueden ser dados de baja en cualquier momento y sin importar el motivo, lo cual resulta ser un paralogismo, toda vez que como pertenecientes a la clase trabajadora, su cese se debe ajustar a lo dispuesto en la ley y a los principios consignados a nivel constitucional, posición esta, con lo cual se

encuentran de acuerdo algunos Tribunales de Amparo, y para ilustrar mejor la presente situación, transcribo los siguientes criterios jurisprudenciales.

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 corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.- GARANTIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION EN EL CESE DE LOS.- De la circunstancia de que los empleados de confianza no sean sujetos de la relación laboral que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se sigue que respecto de ellos la

autoridad pueda dejar de observar el régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, entre las que se encuentra la de fundar y motivar los actos que les causen perjuicio.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 8646/66. Freddie Orrico Vazquez. 22 de Junio de 1967. 5 Votos. Ponente Felipe Tena Ramírez. Volumen CXVII, Tercera Parte, pág. 121. Amparo en Revisión 6049/95. José Antonio Jiménez y Rodríguez. 2 de Marzo de 1967. 5 Votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, BAJA DE LOS.— No es verdad que los empleados de confianza, puedan ser dados de baja en cualquier tiempo, sin necesidad de justificación ó causa, ni el requisito de previa audiencia, pues la orden de baja definitiva es un acto de imperio propio de una autoridad de derecho público, por lo que sólo puede dictarse con observancia del régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, ya que no existe razón alguna para excluir de ese régimen a los empleados de confianza y, por el contrario, el artículo 19 de la propia Ley Fundamental, ordena que " En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán

restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece ". Por tanto, es inexacto que el cese de los trabajadores de confianza pueda ser dictado por las autoridades sin haberlos oído conforme a derecho y sin fundar y motivar el mismo, pues conforme a los artículos 14 y 16 Constitucionales, las autoridades tienen la obligación de respetar las garantías de audiencia y legalidad cuando sus actos puedan afectar a los particulares".

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 5918/66. Ruben Suárez Astudillo y otros. 31 de marzo de 1967. 5votos Ponente: Jorge Infárritu.

Por otra parte, esta situación ha dado motivo para la falta de unificación de criterios en el anterior sentido, así como para determinar si deben de ser conocidos y solventados sus conflictos ante el tribunal burocrático, quién deberá de restituirles en sus derechos que les sean aplicables, al efecto, cabe hacer las siguientes aclaraciones:

En primer instancia, resulta innegable que de acuerdo al artículo 32 de la ley en comento, consigna que el "Trabajador será toda la persona que preste un

servicio físico, intelectual ó de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de trabajadores temporales", por tanto, aún y cuando tengan el carácter de confianza, quedan comprendidos por la ley como de un trabajador al servicio del Estado, con lo que coincidimos plenamente, ya que si bien es cierto, no se puede negar que debido a que los puestos que señala el artículo 5º de la Ley Federal Burocrática, resultan ser de gran trascendencia e importancia y que además dichos puestos, tradicionalmente en las últimas administraciones en México, la permanencia en los mismos, depende en gran parte, del tiempo que dure en su cargo el Secretario General, Director General, Director de Area, Subdirector, etcétera, que los haya invitado a colaborar en un puesto de inferior categoría, y que se encuentre considerado como de confianza; en la actualidad se han perdido de vista las dimensiones que deben guardar estos cargos. Aunado a lo anterior debemos reconocer las prácticas que se dan, cuando se ocupe un puesto real de confianza, en cuanto una persona con un nivel de Dirección General le pide a otra parte que colabore con el pero de antemano y antes de la aceptación del puesto, se les requiere su renuncia y sin fecha, tratando de evitar alguna demanda de tipo laboral y en su momento se exponga a la

autoridad, la renuncia voluntaria del trabajador siendo esta la forma en la cual serán absueltos para pagar en caso de condena, alguna cantidad de dinero.

Esto es, que hoy en día, se le ha dado un sentido en verdad extensivo al contenido del artículo 52 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, provocando una verdadera explosión de estos puestos dentro de la Administración Pública Federal, ya que si bien es cierto que el citado precepto legal deja abierta la posibilidad para considerar como de confianza un puesto que no se encuentre señalado expresamente en él, tal situación no debe de quedar al capricho de las autoridades encargadas de ello, sino que estas se deben de ajustar a lo marcado previamente en el mismo, esto es, para que un puesto pueda considerarse como de confianza un puesto que no se encuentre señalado expresamente en él, tal situación no debe de quedar al capricho de las autoridades encargadas de ello, sino que están se deben de ajustar a lo marcado previamente en el mismo, esto es, para que un puesto pueda considerarse como de confianza, debe de estar a un mismo nivel de los señalados en la ley antes indicada o bien, las funciones a realizar impliquen inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de valores o fondos, es decir, en

general tengan a su cargo en cierta forma, la responsabilidad de la representación o toma de decisiones en materias importantes para la entidad pública moral, en la que presten sus servicios.

Sin embargo, en la actualidad si se revisan los tabuladores y catálogos de puestos, autorizados por el gobierno federal para las distintas entidades morales, nos podemos percatar de la explotación a que nos referíamos anteriormente, ya que actualmente se consigna en ellos con el carácter de confianza a personal que por ningún motivo puede en verdad, decirse que realicen alguna actividad de las señaladas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni mucho menos aún se encuentran a un nivel similar a los contemplados en él, lo cual resulta en verdad grave, y lesiona los derechos de esta clase trabajadora, es así que hoy en día se encuentran contemplados como trabajadores de confianza, a quienes desempeñaban puestos administrativos y hasta de secretaria ó mecanógrafa, independientemente del nivel del mismo, lo cual resulta a todas luces ilógico, ya que por ningún motivo, se puede concluir válidamente que estos y otros muchos puestos se les pueda otorgar el carácter de confianza, pues el hacerlo así implica en verdad una lesión directa al espíritu del artículo

123 apartado "B" y la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creando además, un retroceso en el desarrollo evolutivo que ha tenido la legislación referida, y un golpe doloroso a la lucha sostenida a lo largo de la historia por los servidores públicos, en efecto, el permitir esta generalización del término de confianza que por ninguna razón pueden considerarse como tales, es volver a colocar a la clase trabajadora de los empleados al servicio del Estado, fuera de todo régimen legal, creando la misma incertidumbre en la que se encontraban antes de la regulación de sus derechos como clase, toda vez que los trabajadores de confianza no se les otorga el derecho a la inamovilidad tan ansiada por éstos, resultando por tanto, que este tipo de empleados que en la actualidad se encuentran en gran número, se vuelve a dejar en algunos casos al entero capricho de los titulares de las dependencias burocráticas para las que presten sus servicios, situación esta que frecuentemente sucede en los organismos de la administración pública federal. hasta no hace mucho tiempo existía un grave problema, al tratar de solucionar la controversia antes analizada, en los que se trataba de determinar o establecer la calidad del trabajador de confianza y para ilustrar ampliamente esta idea a continuación cito a algunos criterios de los Tribunales Colegiados.

TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DE LA CATEGORIA DE EL NOMBRAMIENTO ES IDONEO PARA ACREDITARLA.- La prueba idónea para acreditar el puesto que desempeña un trabajador de confianza, es el nombramiento, y no el acta administrativa en la que se haya asentado la categoría de aquel.

PRECEDENTES

Amparo directo número 2547/88 Maria Cristina Kasusk y Cabrera 23 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.
Ponente: Ismael Castellanos Rodríguez, **Secretaria:** Sofía Verónica Avalos DÍa.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.- BAJA DE LOS.- Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta de personal que, conforme a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene la calidad de confianza, así como del propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absuelva a la Dependencia del Estado que lo dió de baja.

PRECEDENTES:

Amparo Directo 1265/66.- Alberto Cajija Langer.- 7 de septiembre de 1966. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO .- DETERMINACION DEL CARACTER DE.- Si el titular de la Dependencia Estatal no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en juicio , concretándose a probar que la plaza ocupada por aquel tiene la denominación de Jefe de Departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del Tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza".

PRECEDENTES:

Amparo Directo número DT. 3787/92 Productora Nacional de Semillas. Unanimidad de votos. 28 de abril de 1992. Magistrado Ponente: María Yolanda Múgica García.- Secretario: José Francisco Albarrán Mendoza.

Resultando así, que no existe unidad de los criterios establecidos por los tribunales de Amparo, para determinar con bases suficientes, que tal o cual puesto desde considerarse como de confianza, encontrándose que en algunos casos que esta se quiere

fijar con arreglo o atendiendo a lo señalado en el nombramiento que le es otorgado al empleado público, o por ocupar un puesto de importancia, dentro de la dependencia que se trate, por su parte, otros Tribunales de Amparo, refieren que no basta con que se consigne en el nombramiento expedido a un empleado, en el cual se asiente su categoría, sino que en realidad, este carácter se debe fijar en base a las funciones que desarrolla el empleado público de que se trate, al respecto creemos firmemente que en este último criterio el más correcto, para en base a él, poder determinar la categoría de un puesto dentro de una entidad pública al respecto, cabría agregar que además de la aplicación de este criterio, es decir, que de las funciones que realice un empleado, la categoría del mismo puede establecerse en atención a que se encuentre ocupando un puesto de los que expresamente refiere al Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo tanto es lógico comprender que si los órganos del Poder Judicial se concretaron a interpretar y aplicar correctamente las bases marcadas por la ley antes invocada, para con ello poder establecer el carácter de un puesto de la administración pública federal, no tendría por que existir mayor problema al

respecto, sin embargo, creemos que al desviarse de las mismas, se incurre en falsas apreciaciones para determinar la categoría de un puesto.

Lo mismo ocurre respecto de los órganos del Estado, encargados de elaborar los tabuladores y catálogos de cada entidad pública, función esta, que se encontraba a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy integrada a la de Hacienda y Crédito Público, debiendo por tanto, al momento de establecer la categoría de un puesto, lo hagan basándose igualmente en los criterios que marca la Ley en comento de que los catálogos no es una prueba plena sino las funciones.

RUBRO : TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL, FUERZA PROBATORIA DEL CATALOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACION DEL CARACTER DE TEXTO: La interpretación sistemática y armónica de los artículos 52., fracción II, 7o., y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite considerar que para determinar los puestos de confianza al Servicio del Poder Ejecutivo, el legislador siguió el sistema fundamental de catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones, dejando a los Titulares de las dependencias y a los sindicatos

respectivos, la elaboración de catálogos de puestos en los que han de asentarse, entre otros datos, el correspondiente a si son de base ó de confianza, debiendo hacerse notar que esa labor de clasificación consiste, fundamentalmente, en cotejar las labores realizadas en cada puesto, con las funciones relacionadas en la fracción II, del citado artículo 5o. De aquí se deduce que si el catalogo de puestos solo revela el acuerdo de las partes mencionadas sobre que puestos son de base ó de confianza, y si para ese acuerdo deben tener en consideración la clasificación de la Ley, la fuerza probatoria del catalogo no es, necesariamente decisiva para resolver a que grupo pertenece el puesto del trabajador sino que debe estimarse sólo como un elemento más para descubrir su verdadera naturaleza, la que se deriva de las funciones desempeñadas".

PRECEDENTES

Contradicción de tesis 29/90. Entre el sexto Tribunal Colegiado y el Primer Tribunal Colegiado ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 10 de mayo de 1993. Cinco votos. Ponente Juan Día Romero. Secretario Marcos García José.

Tesis de jurisprudencia 28/93. Aprobada por la Cuarta

Sala de este alto Tribunal en sesión privada del diez de mayo de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Día Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Lanos Duarte.

Ahora bien si partimos de la idea de que en esencia los trabajadores de base son iguales a los de confianza, en virtud de que unos y otros prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, por habérselos otorgado un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, e igualmente su relación de trabajo de ambos, estará establecida con los titulares de las dependencias e instituciones de que se trate, y las diferencias estriban principalmente en que los trabajadores de confianza ocupan los puestos de mayor jerarquía dentro de las mismas, percibiendo por ello normalmente los mayores ingresos, pero que basados en esto, en muchos de los casos, es muy común observar se les explote de una manera por demás ilegal, encontrándonos así normalmente a estos trabajadores no se les respetan muchos de sus derechos, tales como; sus períodos vacacionales, jornadas de trabajo, días de descanso, horas extras, entre otros, queriendo argumentar que en

virtud de que no les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni las respectivas Condiciones de Trabajo de la entidad pública para la que presten sus servicios, no es viable otorgarles tales prestaciones, lo cual resulta ser falso, pues si bien no le son aplicables estos ordenamientos legales, existen garantías mínimas, las cuales se encuentran elevadas a nivel constitucional, y que deben de ser observadas para cualquier empleado público independientemente de la categoría que tenga este, y por ningún motivo, pueden reducirse o dejarse de observar por dependencia ó institución alguna, para con sus trabajadores, independientemente del puesto que desempeñen.

Resumiendo todo lo tratado en el presente punto y reforzando una idea con otra, no puede argumentarse válidamente que los trabajadores llamados de confianza, pueden en cualquier momento ser dados de baja por cualquier causa que se pretenda argumentar, sino que la dictaminación de la misma, debe obedecer a causas que en verdad lo ameriten, y que hayan sido válidamente comprobadas, ya que lo contrario implicaría una gran arbitrariedad que contraviene a los principios sustentados por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, por tanto, en los casos en que un

trabajador de confianza estime que fue cesado de una forma injustificada, puede acudir ante la autoridad competente de hacer valer sus acciones, y de igual forma, para determinar la categoría del mismo, se debe atender única y exclusivamente a lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, la situación más difícil que enfrentan los trabajadores de confianza, no resulta ser en el sentido de la denominación de su plaza, sino surge cuando son atacados sus derechos laborales, ya que ante tal situación, no saben con certeza ante autoridad a la cual debe acudir para pedir restitución de sus garantías. Queriendo resolver este problema, los Tribunales en Materia de Amparo han emitido una serie de criterios y jurisprudencias, las cuales en su mayoría ocasionaron una confusión mayor de la ya existente, pues los mismos se encuentran dictados en los más diversos sentidos, pero una vez resulta la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respecto de los trabajadores de confianza en términos de la siguiente jurisprudencia.

**RUBRO. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO
EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES**

COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.

TEXTO. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985. Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS" y la Tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739) intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente porque la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también

los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tiene derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tiene los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se

reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón , pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese. dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo " .

PRECEDENTES

Varios 6/88. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de votos de los señores ministros: Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Rocha Día, Castañón León Contreras, Fernández Doblado, Adato Green,

RUBRO: TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE.

TEXTO: Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE

LA RELACION LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739, intitulada " TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS ".

Subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea un acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral. lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el Apartado B, del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de ellos empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el Apartado A para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho Apartado B, pormenorizadas

por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese, resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado Tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como

servidores públicos les otorgue la Constitución..

PRECEDENTES

Instancia: Pleno Fuente, Semanario Judicial de la
Federación Época 82 tomo: VI Primera Parte Tesis J/P.
10/90 Página 92

Ante esto, nos pronunciamos a favor del último criterio en cita, en el sentido de que no creemos pertinente que una rescisión de la relación laboral de un trabajador de confianza, pueda ser motivo de un juicio de amparo, toda vez que por ningún motivo se pueda considerar que un titular de una dependencia oficial, en estos casos lleve a cabo un acto de autoridad, ya que como lo consigna el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que existe entre este y sus empleados, es únicamente una relación jurídica de trabajo, la cual, en caso de ser disuelta por el primero, no debe establecerse como un acto de autoridad, para los efectos del amparo, sino que debe ser resuelta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que además no se encuentra en lo previsto por el Artículo 103 Constitucional, fracciones I, II y III, para acreditar la procedencia del juicio de amparo, por otro lado, el consignar que los empleados de confianza, de acuerdo con el artículo

89 de la citada Ley primeramente, quedan excluidos de la aplicación de la misma, no es suficiente para dejar de observar los derechos a que deben tener acceso y que se encuentran establecidos a nivel constitucional, de igual forma, resulta erróneo tratar de establecer que son las autoridades federales de trabajo, como es el caso de los Tribunales Colegiados, las encargadas de resolver sus conflictos, pues no existe precepto legal alguno que autorice tal proceder, además de que en el presente caso, no nos encontramos ante una relación jurídica de trabajo que regule el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y si la fracción XIV del apartado "B" del mismo ordenamiento en cita.

Acorde con esto, todo lo anterior ha motivado una gran duda, ya que, se puede observar que si nos basamos a los diversos criterios de los órganos judiciales, tendríamos que concluir, que no existe ordenamiento legal alguno que sea aplicable a estos trabajadores, encontrándose por lo tanto, al margen de toda reglamentación jurídica, siendo así necesario volver a empezar a legislar a esta clase en particular.

Creemos firmemente que la intención que tuvieron los legisladores al crear un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, fue el de instituir un

órgano laboral que resolviera las controversias en las cuales se encontrarán inmersos un empleado público federal, sea cual fuere su categoría, por tanto, y habiendo quedado establecido con anterioridad que los trabajadores de confianza igualmente son servidores públicos, con una relación jurídica de trabajo entre los mismos y el titular de la dependencia, establecida en los términos que señala el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, tienen derecho y se encuentran facultados para acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a ejercer las acciones que surjan con motivo del desconocimiento o fracturación de sus derechos laborales, y que este órgano es el único en verdad competente para conocer de sus demandas, y resolver sobre la procedencia o improcedencia de las mismas, pues el no considerarlo así, atentaría contra el sentido de la ley y la justicia, dejando al margen de la misma a los trabajadores de confianza.

Por tanto, creemos que por ningún motivo se puede negar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sea el órgano competente para conocer de los conflictos laborales en los cuales se encuentren inmersos algún trabajador denominado como de confianza, quiénes forman parte de los empleados al servicio del Estado.

Ahora bien una vez resuelto la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto de los Trabajadores de Confianza, nos encontramos con un problema mayor que son los derechos tutelados para los mismos, siendo para ellos solo dos:

- a) Las medidas de protección al salario y
- b) los beneficios de seguridad social

Continuando con este orden de ideas, tomaremos de referencia que si bien es cierto que un trabajador de confianza, se le considera por esa sola denominación, como una persona de alto nivel consecuentemente, con mejores prestaciones y salarios, también lo es que, cuando se tiene esa categoría, existe una gran incertidumbre de cuanto tiempo se puede conservar este empleo, pues es sabido, que cuando cambia a un funcionario en alguna dependencia de Estado, este sale con todo su equipo de colaboradores, sin más salario que el ya cobrado.

De lo anterior preguntamos ¿ que pasa cuándo a un trabajador de confianza, se le da de baja ? ¿ no se le priva de su salario por ese solo hecho ? ¿ cuales son entonces las medidas de protección al salario ?; lo

primero que haría el trabajador, sería tratar de pedir una explicación de tal situación a la cual no encontrará una respuesta y al acudir ante el órgano jurisdiccional competente constitucionalmente para ello, se encuentra con la disyuntiva, de que sólo tiene dos derechos ; y es cuando el trabajador desamparado, se da cuenta de los derechos casi nulos que tiene.

Segundo; el trabajador al ser dado de baja consecuentemente por ello, se le priva inmediatamente de la percepción de su salario, al darse este caso tendremos que analizar los siguientes artículos constitucionales; PRIMERO " En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo, gozará de la garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". De lo anterior se desprende la completa protección a todos los individuos, sin distinción de razas, credos religiosos ó políticas, pobres ó ricos por lo que se considerarían a los trabajadores de base y de confianza. CATORCE párrafo segundo "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad ó de sus propiedades, posesiones ó derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades

esenciales de procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho ". De lo anterior se puede precisar que un derecho de acuerdo al artículo 52 Constitucional es el del trabajo, por lo tanto para ser privado de tal derecho deben de ser agotadas las instancias jurisdiccionales respectivas y como es el caso que nos atañe ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

ARTICULO DIECISIETE, párrafo segundo " toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que están expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial". Aquí vemos de nueva cuenta otro derecho que no se cumple cabalmente hacia los trabajadores de confianza, del apartado "B" pues hace referencia a toda persona, y el solo hecho de que se les reconocen dos derechos a los mencionados funcionarios, contraviene en su totalidad este precepto, pues en esos términos no podemos hablar de administración de justicia a los laboriosos denominados de confianza.

ARTICULO 123.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización

social para el trabajo conforme a la Ley:

Apartado "B" fracciones:

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos ó cesados por causa justificada, 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 suspensión de plazas los trabajadores afectados, tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida a ó a la indemnización de Ley.

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

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. " De la lectura de las fracciones IX y XII, se

puede precisar la existencia de la protección de los derechos a los trabajadores al servicio del Estado, sin hacer distinción sobre trabajadores de base ó de confianza, pero por alguna razón, la fracción XIV, viene a desproteger a estos últimos, pensaríamos entonces que tiende a proteger al Estado en su carácter de patrón, pues los empleados denominados de confianza, no gozarán de la estabilidad en el empleo, ni el derecho a la indemnización, excediendo esta fracción más de allá de lo estipulado en los anteriores preceptos constitucionales comentados, al determinar de una manera por demás tajante, la exclusión de los multireferidos trabajadores de los derechos más elementales como lo es la indemnización y máxime cuando se trata de un despido injustificado, pues entonces se estaría hablando de trabajadores, que no tienen una reglamentación jurídica, ni autoridad donde acudir en caso de ser violados sus derechos como empleados, encontrándose en una disyuntiva al quedar al capricho de sus respectivos jefes; como si no fuera suficiente ya que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no los haya incluido el capítulo respectivo, sobre la rescisión de las relaciones de trabajo por parte del trabajador y solo le da facultades a los Titulares para cesar y dar por terminadas dichas relaciones, sin responsabilidad para

el Estado.

Concluiremos con el artículo 8 de la referida ley que dice: Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 52, que yendo más allá de los señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que antes comentamos, deja de esta manera a los trabajadores en comento en un estado de indefensión total y cabría una pregunta más ¿ Se tendría que hacer una legislación para los trabajadores multireferidos?., nosotros consideramos que no; pues si bien es cierto que se les ha dejado desprotegidos de los beneficios de la ley reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional; también lo es que no existe razón de ser de algún otro ordenamiento para estos laboriosos, por que no por el sólo hecho de ser catalogado de confianza, dejan de ser trabajadores pues la misma ley los contempla; lo razonable para el caso en concreto, sería la declaración de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de la materia invocada y se les concediera el beneficio de la indemnización constitucional y consecuentemente salarios caídos, máxime si nos encontramos en una flagrante violación de los derechos del individuo al prestar un servicio al Estado, en su carácter este último de patrón;

consecuentemente de lo anterior, proponemos una reforma a la fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, porque consideramos se contrapone con los anteriores artículos constitucionales comentados, ahora bien no se trata de ayudar a los empleados, sino realizar un acto de justicia, por el sólo hecho de ser trabajador.

C A P I T U L O 5.

SITUACION JURIDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

- 5.1.- Reglamentación Jurídica.
- 5.2.- Derechos y Obligaciones
- 5.3.- Funciones que determinan su Calidad.
- 5.4.- Propuestas para proteger sus Derechos.
- 5.5.- Conclusiones

CAPITULO 5.

5.1. Reglamentación Jurídica

Comenzaremos a hablar de la ley suprema que rige a todos los individuos como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123 Apartado "B" fracción XIV establece al respecto de los trabajadores de confianza; el cual dice así: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñan disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social ".

Con anterioridad señalamos como esta fracción trata de una manera genérica a los empleados denominados como de confianza; y la misma empieza a restringir sus derechos, como los señalados y precisados se ve la desigualdad a que empiezan a tener estos laboriosos respecto de los demás trabajadores en general, pues no podemos hablar de la figura jurídica que señala quiénes son trabajadores como lo es el

artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dice : "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual ó de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido ó por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; y después hablar de que quedan excluidos por esta misma ley, llegando inclusive más allá de lo estipulado en la misma Constitución, pues el artículo 8 de la Ley antes invocada, dispone : "Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º", sin mayor miramiento los excluye y volvemos a realizar unas preguntas: ¿Estas personas no reúnen los requisitos estipulados en el artículo 3º de la Ley de referencia? ¿no tiene derecho y obligaciones por estar excluidos? ¿como una ley secundaria restringe una garantía individual?, contemplada en el artículo de la 1º de la Constitución, que según hemos dicho que solamente ésta sólo puede restringir.- ¿se tendrá que expedir una ley especial para esta clase de empleados?.

No tendríamos respuesta a estos cuestionamientos pues de antemano sabemos que no los hay; al no tener fundamento alguno, de lógica jurídica para ser tal exclusión, por lo tanto y aún cuando la jurisprudencia sigue avanzando en favor de los

multireferidos trabajadores, como es el caso de la que tiene por rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO: La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le da en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deban estar dentro de las que se enumeran como de confianza en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Tomo: V Segunda Parte - 1

Página: 513

RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO.

TEXTO: La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que al un puesto se le da en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden las que deben de estar dentro de las que se

enumeran como de confianza por el artículo 50, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 8542/89 Enrique Valenzuela Alonso. 7 de marzo de 1990. Unanimidad de votos Ponente Miguel Bonilla Solís Secretario: Mario Augusto Herrera Hernández.

En base a lo anterior, se consiguen avances en los derechos de los trabajadores, pero los mismos son de una manera muy lenta, porque de antemano sabemos que dichos derechos deberían estar tutelados.

c) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Esta Ley no distingue sobre clasificación alguna que se le haga al trabajador ya sea de base ó de confianza, de conformidad con sus artículos 10 fracción I., 50 Fracción III, que establecen: " La presente Ley es de orden público de interés social y de observancia

en toda la República se aplicará: I. A los trabajadores al Servicio Civil de las Dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal, que por ley ó por acuerdo del Ejecutivo Federal, se incorporen a su régimen, así como los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros ".

Artículo 5º ;" para los efectos de esta Ley se entiende: III; por trabajador toda persona que preste sus servicios en las dependencias ó entidades mencionadas, mediante designación legal ó nombramiento ó por estar excluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios, mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus lineamientos, exclusivamente con cargo a la partida de honorarios".

De lo anterior hay que destacar que para tener derecho a los beneficios de esta ley, como son los seguros de enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo, seguro de jubilación, retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada é indemnización global ; sólo se requiere de ser trabajador al servicio de alguna dependencia de Estado, además de cubrir los requisitos establecidos en

la propia ley, siendo el principal el antes mencionado, prestar un servicio, máxime si se habla de la seguridad del empleado, pues es sabido que por el sólo hecho de realizar cualquier actividad encomendada por el patrón ó por el inmediato superior, se esta ante la posibilidad de sufrir un percance, cualquiera que se su naturaleza, y no nada más a ellos sino también a los familiares de los prestadores del servicio, como si fueran ellos mismos, claro está con algunas excepciones, como la de otorgarles licencias médicas.

d) Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito

Esta Ley es reglamentaria de la fracción XIII bis del Artículo 123 de la Constitución y que al hablar de los trabajadores de confianza en su artículo 3 hace mención de los que son trabajadores de confianza, como en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Ley Suprema, pero existe una gran diferencia en lo establecido en el artículo 4 de la legislación en comento, que en su parte conducente dice " Son trabajadores de base aquellos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no sean de confianza.

Los trabajadores de base tendrán permanencia en

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

Como se puede apreciar de lo anterior, es claro, que a los laboriosos contemplados ó regulados por esta ley, esencialmente los denominados de confianza, el único derecho que se les restringe es al de la estabilidad en el empleo, en consecuencia si un trabajador demuestra ser despedido sin justa causa, puede optar por la indemnización a la que alude la ley antes invocada.

Hablar de estos empleados es importante, pues las relaciones laborales de los mismos con las instituciones al servicio público de banca y crédito, como es el caso de Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional; en el caso de algún conflicto, son resueltos por el Organó Jurisdiccional competente que es el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual conoce también de los conflictos de los trabajadores al servicio de las diversas

dependencias ó Secretarías de Estado, y también denominados de confianza, pero estos últimos de acuerdo a la ley que los debería de proteger, la misma lo excluye y de acuerdo con el órgano jurisdiccional competente antes mencionado, sólo les reconoce el derecho a la seguridad social y medidas de protección al salario.

Bien, por último haremos una pequeña comparación con la Ley Federal del Trabajo, que es anterior a la legislación burocrática, pues en el título sexto capítulo II artículo 185 establece: " El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del título de esta ley " y concretamente el artículo 49 del Código en cita, habla de la indemnización, al ser eximido el patrón cuando se trate entre otros casos de trabajadores de confianza, pero aparte de la indemnización el pago de los salarios caídos que no son otra cosa que los salarios dejados de percibir y hasta que se cumplimente el laudo respectivo.

Aún y cuando sigue existiendo una gran controversia en cuanto a estos trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al menos ellos tienen la opción de ser indemnizados cosa que no sucede con los empleados con la misma categoría del apartado "B" del artículo antes referido; y siendo la Ley Federal del Trabajo como una base para plantear la legislación reglamentaria del apartado "B" al ser la de más antigüedad y la primera en su clase en México, para proteger los derechos mínimos de los trabajadores, pensaríamos que también debieran de tomar lo referente a los multireferidos empleados, por que de no ser así, estaríamos hablando de proteccionismo para el Estado y contrariando los establecidos en la segunda ley mencionada en su artículo 11, en cuanto a la equidad se refiere, al no existir tal, para los trabajadores en cuestión.

5.2. Derechos y Obligaciones

Los trabajadores de confianza tienen como derechos las medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social, que tienen su origen en la Constitución, específicamente en el artículo 123

apartado "B", fracción XIV, además de las fracciones IV, V y VI, en las cuales se establecen una serie de derechos, relacionados con la protección al salario.

Estas medidas mínimas de protección al salario de los empleados de confianza y tratándose de las mismas, se puede apreciar que son los de base quienes gozan de tales medidas, siendo la situación, en la que se encuentran los primeros de los citados, pues si bien es cierto que al tener un puesto clasificado como de confianza, implica la existencia de una remuneración mayor que la de los demás empleados; también lo es que dichos laboriosos, se encuentran sujetos a la voluntad de los funcionarios jerárquicamente superiores con lo cual se ven desprotegidos, pues pueden ser cesados ó suspendidos sin responsabilidad para el Estado y consecuentemente de la dependencia a la cual prestan sus servicios, esto sin tomar en cuenta las prácticas realizadas por diversos funcionarios, al solicitarles la renuncia firmada sin fecha para poderla hacer valer en cualquier momento.

Por lo que respecta a las prestaciones de seguridad social, estas fueron ya realizadas en el punto anterior de este capítulo.

Cabe hacer el comentario, en relación a los empleados considerados de confianza, tanto del apartado "A" como del "B" del Artículo 123 Constitucional, no gozan de un derecho tan elemental como lo es el de la estabilidad en el empleo, pues no existe razón lógica ni jurídica alguna para privarles de ese derecho, tema que ha sido muy discutido por diversos autores, y que no estudiaremos; pues es tan amplio que puede ser materia de otro trabajo.

Ahora bien, si a lo anterior agregamos que a los laboriosos al servicio de las diferentes entidades Estatales, solo le son protegidos ó tutelados dos derechos y no esta incluido el de la indemnización constitucional, ni mucho menos el de pago a los salarios caídos, quedando en una situación de total y completo estado de indefensión y falta de acción y derechos para reclamar prestaciones y si agregamos aún que la relación de trabajo se extinguió por un despido injustificado por parte del patrón, siendo este caso muy conocido, por tanto trabajador que ha experimentado en carne propia, y los que tienen mucha suerte son reinstalados y los que no; a buscar un nuevo empleo.

Por lo que la ley en comentó al hablar de trabajadores de confianza y distinguirlos de los de

base no lo hace con el fin de otorgarles ó reconocerles derechos laborales, sino sólo para negárselos, restringírselos ó limitárselos; un claro ejemplo es el de que no pueden pertenecer a los sindicatos, así como el hecho de trabajar horas extraordinarias y no le son pagadas.

OBLIGACIONES

Este tema resulta ser de gran trascendencia por el sólo hecho de saber y entender que son las obligaciones y quienes se encuentran directamente responsables de acatarlas.

Dentro del problema planteado, debemos precisar que es la obligación, debiéndose entender como: "el vínculo legal ó contractual; que sujeta a hacer ó abstenerse de hacer una cosa".

Una vez establecido lo anterior, se tiene la necesidad de abordar el problema, de quienes son los obligados en una relación de trabajo tratándose de los servidores públicos, denominados de confianza, mismos que como ya hemos analizado, se encuentran excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por tanto deberían de quedar fuera de las

obligaciones establecidas en el artículo 44 que dice:
"Son obligaciones de los trabajadores:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes,

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio:

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo:

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo:

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros:

VI. Asistir puntualmente a sus labores

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios ó lugares de trabajo y

VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su capacitación

Por lo expresado entendemos, primeramente que un trabajador debe prestar su servicio eficientemente y de tratarse de los denominados ó clasificados como de confianza, existe más responsabilidad, pues se realizan trabajos para el patrón y en el caso que nos ocupa, para una Secretaría de Estado a la cual se le debe lealtad y el deber de guardar secreto de los asuntos relacionados con la misma y que le son de su competencia, luego entonces el trabajador debe ser necesariamente honesto y puntual; dado el caso en contrario ameritaría el cese, sin responsabilidad para el Estado.

En segundo término consideremos lo anteriormente manifestado y necesariamente nos preguntaremos ¿donde se encuentran establecidas estas obligaciones para los trabajadores de confianza a que hacemos referencia? cuando ya hemos manifestado de antemano que se encuentran excluidos de la ley reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, por lo tanto del régimen laboral.

Amen de lo anterior la inobservancia de cualquiera de las obligaciones señaladas puede producir según la naturaleza de la falta, consecuencias jurídicas de responsabilidad en contra del servidor

público que puede llegar a ser desde una simple amonestación verbal, hasta la penal, administrativa, civil ó laboral.

Las obligaciones, para los trabajadores al servicio del Estado, deben detallarse más ampliamente en las Condiciones Generales de Trabajo, de acuerdo al servicio que se preste en cada dependencia ó entidad para la cual presten sus servicios; y de acuerdo a lo establecido por el artículo 37 de la ley antes invocada dice: " Las Condiciones Generales de Trabajo, se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de este, se revisarán cada tres años", pero nuevamente el artículo 70 del ordenamiento multireferido, establece que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos; por lo tanto nuevamente existe la exclusión para dichos trabajadores.

Las responsabilidades penales en las que pueden incurrir los servidores públicos, puede darse mediante la tipificación de los delitos expresamente señalados en el Código Penal; y un claro ejemplo, lo encontramos en el Título Décimo, capítulos del uno al décimo tercero, en el cual se establecen, los diferentes tipos

de faltas en los que pueden incurrir los servidores públicos. Por otro lado el Código Civil para el Distrito Federal también reglamenta respecto de la responsabilidad civil de dichos trabajadores.

La responsabilidad administrativa, puede ser desde una amonestación verbal ó por escrito, hasta una sanción económica concordante puede ser con la civil y/o penal, pero todas ellas son administradas con la responsabilidad laboral, ya que cuando el servidor público incumple alguna de las obligaciones que impone la función encomendada, se produce como consecuencia una falta doble desde el punto de vista laboral.

Pero debemos destacar que las responsabilidades administrativas y el procedimiento para aplicarlas nos lleva a la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 47 señala las diversas obligaciones para los que realizan una función pública, sin hacer distinción alguna sobre si son trabajadores de base ó de confianza: y en su parte conducente dice: "Todo servidor público, tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo ó comisión, y cuyo incumplimiento dará

lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas aun al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

I. Cumplir con la máxima diligencia al servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión ó deficiencia de dicho servicio ó implique abuso ó ejercicio; indebido de un empleo cargo ó comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo ó comisión, las facultades que le sean atribuidas a la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo ó comisión, conserve bajo su cuidado ó a la cual tenga acceso impidiendo ó evitando el uso, la sustracción,

destrucción, ocultamiento ó inutilización indebidas de aquellas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo ó comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas que tenga relación con motivo de éste;

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación ó abuso de autoridad.

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos ó inmediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en ejercicio de sus funciones;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo ó comisión después de concluido el período para el cual se le designo ó de haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención ó resolución de asuntos en los que

tenga interés personal, familiar ó de negocios incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge ó parientes consanguíneos hasta por el cuarto grado, por afinidad ó civiles, ó para terceros con los que tenga relaciones profesionales laborales ó de negocios, o por socios ó sociedades de las que el servidor público ó a las antes referidas formen ó hayan formado parte";

De la lectura anterior, así como de las demás fracciones contempladas en el ordenamiento en cita se derivan una serie de obligaciones de hacer ó no hacer y en caso de incumplimiento el trabajador llamesele de base ó de confianza se hace acreedor de sanciones que pueden, desde un apercibimiento privado ó público hasta la inhabilitación temporal para desempeñar, cargos públicos de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Ley en comento.

Cabe resaltar que las sanciones que se aplican en esta ley, invaden la esfera laboral, por lo que pueden cesar a un trabajador en caso de encontrarlo responsable de alguna falta administrativa, esto implica un problema competencial entre dos leyes vigentes y de carácter federal, pues mientras, una establece sanciones por incumplimiento a las

obligaciones encomendadas en la función ó cargo que se desempeñe, y que pueden ser en un acto ú omisión que implique lucro ó cause daños y perjuicios; la otra establece que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa; ello implica a nuestro parecer que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no debe ser vulnerada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues si bien es cierto esta última puede sancionar administrativamente, también lo es que debe agotar el procedimiento, contemplado en la primera y así dará por terminados los efectos del nombramiento ó designación sin responsabilidad para el Estado.

De todo lo anterior debemos concluir que los trabajadores de confianza aún y cuando quedan excluidos del régimen de la ley reglamentaria del apartado "B", ello no implica que no tenga obligaciones que cumplir; por el contrario se le exige más, por la responsabilidad impuesta al mismo, por lo tanto y viendo las obligaciones impuestas en diferentes leyes, ello infiere el carácter de trabajador en consecuencia deben de ser incluidos en la ley referida, sin necesidad de emitir una nueva ley que los regule.

5.3. FUNCIONES QUE DETERMINAN SU CALIDAD

Este aspecto es fundamental pues sólo las funciones realizadas por el servidor público pueden determinar si en realidad es ó no de confianza, en virtud de que las diversas dependencias del Estado, aplican discrecionalmente el término de confianza a cualquier puesto, con el fin de poder disponer libremente y sin problemas del mismo, con el sólo hecho de decirle al empleado que causa baja por pérdida de la confianza, pero para entender lo anterior, veamos lo establecido en el artículo 5º de la Ley derivada del Apartado "B" de la Ley Suprema; en su parte conducente dice: "Son trabajadores de Confianza:

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

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

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

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia ó entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente este 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 ó destino. El personal de apoyo queda excluido.

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

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

f). En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso ó salida de bienes y valores y su destino ó 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 ó Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal ó sus equivalentes en las Entidades

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

j). Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal ó de sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios 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 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".

De lo anterior debemos considerar la trascendencia, al tratarse a un nivel de Secretarios de Estado entre otros que sólo el Presidente de la República está facultado para nombrar y remover;

debiendo entender que al hablar de los Directores y de la representatividad que ello implica, no podemos incluir a los Jefes de Departamento, pues éstos carecerían de la representación antes referida, al no existir ordenamiento legal alguno que les confiera a este tipo de trabajadores la misma. Por lo que refiere a la inspección, vigilancia y fiscalización, debe entenderse a nivel general y no sólo a concretarse a jefaturas y subjefaturas pues con ello se desprende que un director de cualquier área no puede inspeccionar, vigilar o fiscalizar, personal a su cargo, en virtud de la facultad contemplada en el inciso b) de la fracción II antes referida; y otorgada a las personas con puestos de jefatura y subjefatura, por lo tanto una inspección realizada por una persona con un nivel de dirección, carecería de valor legal, para ejercer la acción correspondiente en contra de trabajador alguno, en caso de encontrarse anomalías en sus funciones.

Por lo que refiere al manejo de fondos y valores, auditoría, control directo de adquisiciones, el responsable de autorizar ingresos o salida de bienes y valores, su destino o la baja y alta de valores; investigación científica, asesoría y consultoría; de todo lo anterior, debemos establecer que dentro de las facultades conferidas se encuentran a nivel de

dirección, al tratarse de decisiones que por sus características sólo pueden tomarse en dicho nivel, debiendo concretarse únicamente a lo descrito en el inciso a) de la fracción antes invocada.

Asimismo, podemos observar que la tesis jurisprudencial número J/4a.28/93, Visible en la página 15. Epoca Octava de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación que al rubro establece: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL, FUERZA PROBATORIA DEL CATALOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACION DEL CARACTER DE." A la cual ya habiamos comentado con anterioridad.

En mérito de lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concretamente en lo que refiere a la clasificación de los trabajadores o empleados denominados de confianza, ha sido muy clara al determinar la calidad con la que dichas personas prestan sus servicios al Poder Ejecutivo, ya que no depende del catálogo de puestos que se les otorgue la calidad de confianza, en virtud de que las funciones que se desarrollan son las que definen tal característica, razón por la cual no basta tomar en consideración lo establecido en los catálogos en comento, ya que las dependencias determinan a su

albedrío la clasificación que se le otorgue a determinado trabajador que preste sus servicios en Administración Pública Federal.

**PROPUESTAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA.**

La lucha continua y pertinaz de la clase obrera impulsa en nuestra historia las constantes adecuaciones de la ley especial la laboral, tendientes a satisfacer sus requerimientos, pues es muy claro en el desarrollo histórico que nuestro país, que desde aún en el siglo pasado existen fuerzas e intereses que frenan su adecuado tratamiento. Mucho han tenido que sufrir entre la masa social los grupos de trabajadores, en la actualidad y pese a los adelantos tecnológicos, este grupo social no ha logrado su completa satisfacción pues pese las crisis económicas y sociales sostiene a la nación. Sin embargo no debemos perder de vista que esa clase trabajadora ahora cada vez más especializada en labores específicas que ha desarrollado la sociedad moderna, encuentra mayores vicisitudes en su progreso y consolidación. Un porcentaje importante de los trabajadores, cada vez mayor ocupa puestos de confianza, los cuales dentro de las relaciones con el Gobierno como patrón, tienen perdida la batalla, pues no obstante las continuas reformas a la Ley Laboral Burocrática se les ha olvidado su existencia. La presencia de este grupo no es soslayada si propugnamos desde todos los foros que sea considerada, no como un

grupo protector del patrón Estado sino como un grupo que con las necesidades de cualquier trabajador requiere satisfacer un conjunto de demandas creadas a través de la transformación social de un México también en transición y que requiere, también mejore su nivel de vida al proteger su máximo valer, el trabajo.

Sin duda el artículo 123 Constitucional, capítulo fundamental de nuestra Constitución, no excluye en su idea general a estos trabajadores, pero es necesario que la legislación reglamentaria remarque, aclarando perfectamente, que no importando sus cargos gocen de los derechos de los demás trabajadores hecha la excepción de la estabilidad en el empleo. Esto nace indudablemente del concepto erróneo de que por ser de confianza está obligado a prestar apoyo incondicional al Estado patrón, pues su situación es "cómoda" respecto de los demás trabajadores y su trabajo por lo que respecta a un horario, por ejemplo, debe ser sin límite. Esta propuesta desarrollará en la legislación reglamentaria cambios sustanciales que propicien un trato más justo y adecuado a su condición de confianza y no a que los planteamientos como sector sean marginados.

En el sector público, actualmente la

clasificación presupuestal y no real de las actividades que realiza una persona, ha provocado que muchos conflictos tengan que ser ventilados administrativamente y no judicialmente para que sean resueltos, pues se ha equivocado en lo general, atribuyéndose exclusivamente a su denominación, así como a las claves de pago que se usan para distinguirlos.

PRIMERA. La propuesta concreta en este caso sería la de modificar a la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional quedando unicamente la frase "LA LEY DETERMINARA LOS CARGOS QUE SERAN CONSIDERADOS DE CONFIANZA".

Este concepto rompería con los moldes de una legislación abierta, exclusivamente a una masa trabajadora única que no obstante ser la más dinámica también reconocería con profundo humanismo al sector burocrático como parte del capítulo social de nuestra Constitución.

La clase trabajadora tutelada no es exclusivamente la obrera de base en el sector público, la composición es más compleja cada vez que nuestra sociedad se transforma por el adelanto tecnológico no

sólo en el campo productivo sino también en el sector público, el personal técnicamente subordinado a un patrón que por ganar unos cuantos pesos más que el resto, no lo ha convertido en ningún privilegiado porque se trata de empleados gubernamentales, que sólo en lo global deben ser considerados.

SEGUNDA. Por consiguiente también sugerimos la modificación del artículo 82 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

Este artículo debe de modificarse, debiendo omitir el párrafo "...los trabajadores de confianza"

No podemos olvidar que se trata desigual al igual, porque podemos llegar a la conclusión de que aún y cuando se clasifique, catalogue o determine de una u otra manera, pues insistimos, no por ese sólo hecho deja de ser trabajador o pierda ese carácter; pues subsiste la relación de trabajo, por la sólo prestación del servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido.

TERCERA. También nos permitimos proponer que
el:

Artículo 70 debe desaparecer en virtud de que atenta contra la libertad de sindicalización y de asociación que contempla la Constitución, pues una ley, aún y cuando sea de carácter federal no puede ir en contra de lo establecido en nuestro Código Supremo.

Además, éste artículo resulta intrascendente, en virtud de que el precepto antes referido excluye del régimen de esta ley a los trabajadores de confianza.

CUARTA. Resulta preciso la modificación del:

Artículo 46 debiendo adicionarse una fracción, por que si pueden dejar de surtir los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el titular de las dependencias, también pueden dejar de surtir dichos efectos por causas imputables al patrón, o sea, para los titulares pues de acuerdo con el artículo 11 de la ley en comento, debe aplicarse la equidad, lo cual equivale a la igualdad de las partes, tanto en las relaciones de trabajo como en el procedimiento en un conflicto, por lo tanto, se presume la igualdad de circunstancias en igualdad de condiciones.

Estas propuestas, tienden a tratar, no de mejorar prestaciones, si no que de igualar las

condiciones para todos los trabajadores, no es dable que por ser de confianza, no sólo existe estabilidad en el empleo, sino ignorancia para normar sus relaciones con el Estado patrón.

Se ha comentado que así como encontramos capítulos reservados, dentro la normatividad del apartado "A" a las categorías de los trabajadores, nada mejor que hacerlo también en el apartado "B" pues es un todo, el sentido del artículo 123 Constitucional, no puede perderse en un centralismo que agobia y desnaturaliza al régimen jurídico que debe ser su soporte.

QUINTA. Reincorporar al texto constitucional, los derechos de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión es justo, pues no es fácil compatibilizar las prioridades públicas con la suprema prioridad social que deben tener los derechos laborales, sean de quien sean, pues se les escucha como jefes o responsables de algún servicio, pero no se pueden resolver sus demandas con claridad jurídica.

No se soslaya en este trabajo, que el impacto de las reformas propuestas en otros ámbitos de la industria, los servicios y el campo, pueden ser

dislocadores en el país, en virtud de que puede considerarse superior para resolver las necesidades y problemas en general del sector laboral, que determinar resolver los problemas de un sector como es éste; pero la ley, debe prever en lo general resolver todos los problemas por categorías, no unos si, y otros no, de ahí que el estudio de este sector también en la actualidad y a través del aumento de la población ubicada en este sector, debe ser también tratada normativamente evitando en lo posible un aislamiento del conjunto laboral.

Si bien es cierto existe un proceso continuo de dictar leyes y más aún de contenido laboral, cabe introducir con el ánimo de perfeccionar y adaptar, algunas sugerencias como las que aquí se contemplan, las cuales pueden significar un proyecto de reformas, de esta manera resulta que la clase trabajadora conquista una vez más nuevos caminos para lograr la justicia y el equilibrio social.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. De la interpretación armónica de la Fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, diremos sobre el hecho de que las personas que desempeñen los puestos de confianza para los titulares de las diversas dependencias de Gobierno, gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, pues en el entendido de que una medida de protección al salario son las establecidas en este precepto y el sólo hecho de despedir o cesar a un trabajador denominado de confianza, se le esta privando de la percepción y remuneración llamada salario; máxime de tratarse de un despido injustificado, en el cual el trabajador, queda al margen de derecho alguno, para hacerlo valer ante la autoridad competente, como es, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

SEGUNDA. Si la norma constitucional no prevee la exclusión de los laboriosos denominados de confianza, por ende, la ley de la materia, no debe de hacerlo, por que de lo contrario, se ubicaría en el mismo plano de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA. No se justifica de ninguna forma el hecho de que se tengan que crear nuevos reglamentos, o leyes. que regulen a estos empleados, pues llevaría a crear nuevas autoridades para resolver los conflictos de los mismos con Estado patrón, por lo tanto, deben ser regulados por la ley de la materia.

CUARTA. Lo más loable, es una reforma profunda en la ley comentada, en cual se establezca, una seguridad jurídica sólida, al alcance de todos los trabajadores, sin distinción entre los de base y los de confianza.

QUINTA. El Gobierno Federal, debe de actuar en su figura de patrón y cumplir con sus obligaciones, con los trabajadores de referencia, adquiriendo de ésta manera un grado de madurez y evolución, sin que ello implique un Estado sin poder o autoridad.

SEXTA. El hecho de que se clasifique o determine a un trabajador como de confianza, no implica que pierda el carácter de trabajador, pues subsiste la relación de trabajo y por ende sus derechos.

SEPTIMA. No se debe de perder de vista, que se trata igual al desigual, pues mientras el Estado patrón

tiene causales para dar de baja al trabajador, éste último, no cuenta con la figura de la rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al patrón.

OCTAVA. Debe de prevalacer la libertad de sindicalización, para todos los trabajadores, pues de no ser así, se atenta contra lo establecido, en nuestro Código Supremo, que contempla la misma.

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

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición. Porrúa. México 1983.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel y Laura Esther de la Garza Campos. Derecho Laboral Bancario Porrúa. México, 1988.
3. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo de Trabajo. Porrúa. México, 1985.
4. BAEZ MARTINEZ, Roberto. Principios Basicos de Derecho del Trabajo. Pac. Segunda Edición. México, 1994.
5. BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo Itarla S.A. México, 1990.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1984.
7. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Pac. Segunda Edición México, 1988.
8. CAVAZOS FLORES, Baltazar. Las 500 Preguntas más Usuales sobre temas, laborales Orientación Teórico-Prácticas. Trillas. México, 1984.
9. CAVAZOS FLORES, Baltazar. El Artículo 123 Constitucional y su Proyecto en Latinoamérica. Jus. México 1979.
10. CORDOVA ROMERO, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. " Práctica Forense Laboral." Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Reimpresión. México, 1991.

11. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I Segunda Edición. Porrúa México 1988.

12. DE BUEN, Nestor. Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa. México, 1988.

13. DE BUEN, Nestor. Los Trabajadores de Banca de Crédito. Porúa México. 1984.

14. DE PIÑA, Rafael y Rafael de Piña Vara, Diccionario del Derecho 17ª Edición Porrúa, S.A., México, 1991.

15. DE LA CUEVA Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo Tomo I. Decima Segunda Edición. Porrúa. México 1990.

16. DOSAL DE LA VEGA, José y Otros. Institucional de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1984.

17. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimotercera Edición Porrúa. México, 1984.

18. MORALES PAULIN, Carlos Antonio, Derecho Burocrático México, Porrúa, S.A. México, 1995.

19.- MUÑOZ RAMON, Roberto, Derecho del Trabajo T. II, Constituciones, Porrúa, México 1983.

20. GUERRERO, Euquerio. Manual del Derecho del Trabajo. Undécima Edición. Porrúa. México, 1980.

21. MORA ROCHA, José Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo. Mendez Cervantes. México, 1986.

22. PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal del Trabajo. Textos Universitarios. México, 1971.

23. ROCHA BANDALA, Juan Francisco y José Fernando Franco G.S. La competencia Laboral. Cárdenas

Editor y Distribuidor. México, 1975.

24. SANDOVAL TORRALES, Lorenzo. Legislación Laboral y Seguridad Social. Trillas. México, 1980.

25. SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Novena Edición. Porrúa. México 1979.

26. TAPIA ARANDA, Enrique. Derecho Procesal del Trabajo. Quinta Edición. S.E. México, 1979.

27. TRUEBA URBINA, Alberto. El nuevo Artículo 123. Segunda Edición. Porrúa. México 1967.

28. TRUEBA URBINA, Alberto. El nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1970.

29. TRUEBA URBINA, Alberto. El nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1970.

30. TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1965.

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nonagésima octava edición. Porrúa. México, 1993.

2. Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía. Alberto Trueba Urbina y Jorge Truba Barrera. Sextoagésima sexta edición. Porrúa. México, 1993.

3. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Cometarios y jurisprudencia. disposiciones complementaria. Albreto Truba Urbina y Jorge Truba Barrera. Trigésima edición Porrúa. México, 1993.

4. Legislación Burocrática Federal.
Legislación, Doctrina y Jurisprudencia. Mariano Herran
Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán. Porrúa. México,
1986.

5. Nueva Legislación de Amparo Reformada.
Doctrina, Textos Jurisprudencia. Código Federal de
Procedimientos Civiles. Alberto Trueba Urbina y Jorge
Trueba Barrera. Quincuagésima sexta edición
actualizada. Porrúa. México, 1993.

V. B.
