

153



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social

LA SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

T E S I S

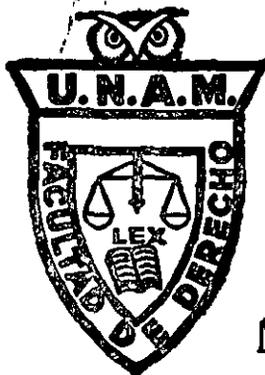
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t e :

ERIKA MARIBEL FERREIRA CARRILLO

Asesor:

Dr. Roberto Baez Martínez



México, D. F.

257921
2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS ABUELOS

POR HABERMEAPOYADO Y
QUERIDO SIEMPRE

A MIS PADRES

BERTHA CARRILLO HERNÁNDEZ
RICARDO FERREIRA ALTAMIRA

COMO MUESTRA DE MI AMOR POR
TODO EL APOYO Y COMPENSIÓN QUE
ME HAN BRINDADO A LO LARGO DE MI VIDA

A MI HERMANO

RICARDO

POR ESTAR A MI LADO EN
TODO MOMENTO

A MIS HERMANAS

EDITH, SONIA Y ANA

POR SU EJEMPLO

A MI ASESOR

DR. ROBERTO BAEZ MARTINEZ

**POR SU INVALUABLE ORIENTACIÓN
PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO**

**A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD
DE DERECHO**

POR LOS CONOCIMIENTOS RECIBIDOS

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

A LOS LICENCIADOS
CAROLINA OLARTE LINERIO
IVAN LAGUNES ALARCÓN Y
MIGUEL ESCAMILLA VILLA

POR BRINDARME SU AMISTAD Y SER
UN EJEMPLO EN MI VIDA PROFESIONAL

A MIS TIAS
POR SU AYUDA

A MONICA, ELIZABETH, LIZARDO,
CRISTIAN Y FERNANDO

POR SABER ESCUCHAR Y BRINDARME
SU APOYO INCONDICIONAL

A MIS COMPAÑEROS DE
TRABAJO

INDICE

LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPTULO I

DERECHO DEL TRABAJO ANTECEDENTES EN MÉXICO

1.1.	MEXICO PREHISPÁNICO.....	1
1.2.	MEXICO COLONIAL	6
1.3.	MEXICO INDEPENDIENTE.....	12
1.4.	PORFIRIATO.....	15
1.5.	MEXICO POSTREVOLUCIONARIO	16
1.5.1.	ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	18
1.5.2.	LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931	23
1.5.3.	ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION	25
1.5.4.	CREACIÓN DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	28
1.5.5.	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963	30

CAPTULO II

MARCO CONCEPTUAL

2.1.	DERECHO DEL TRABAJO	33
2.2.	RELACION DE TRABAJO	39
2.3.	TRABAJO	44
2.4.	PATRON	48
2.4.1.	PATRON-ESTADO	52
2.5.	TRABAJADOR	54
2.5.1	TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	58
2.5.2	TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO	65
2.6	CONDICIONES DE TRABAJO	69
2.7	JORNADA	72

2.8.	SALARIO	77
2.9.	VACACIONES	83
2.10.	ESTABILIDAD.....	85

CAPITULO III

LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL APARTADO "B" Y EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

3.1.	MARCO JURÍDICO DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	91
3.1.1.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	92
3.1.2.	LEY FEDERAL DEL TRABAJO	100
3.1.3.	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	104
3.1.3.1.	LAS RELACIONES DE TRABAJO	105
3.1.3.2.	CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	109
3.1.3.3.	ELEMENTOS DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA	112
3.1.3.4.	ELEMENTOS DEL GOBIERNO-PATRON	118
3.1.3.5.	ELEMENTOS DEL NOMBRAMIENTO	121
3.1.3.6.	ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	124
3.1.3.6.1.	ESTABILIDAD ABSOLUTA	130
3.1.3.6.2.	ESTABILIDAD RELATIVA	132

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ESTATUTO QUE REGULE LA ACTIVIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

4.1.	SITUACION JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA	134
4.2.	LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE BASE	139
4.3.	NECESIDAD DE UN ESTATUTO JURÍDICO A FAVOR DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	145
4.3.1.	ESTABILIDAD DENTRO DEL EMPLEO PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA	149

	Pág.
4.3.2.	CAPACITACION PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA O SERVICIO CIVIL DE CARRERA152
4.3.3.	RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO A TRAVES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE156
	CONCLUSIONES163
	BIBLIOGRAFÍA167

INTRODUCCION

Es obvio que en una sociedad con graves problemas políticos, sociales y económicos como es la nuestra, se refleje la falta de recursos para el sostenimiento de la familia, y es por ello que con la finalidad de la obtención de un trabajo se acepte la pérdida de garantías previstas por la misma Constitución y la Ley Federal del Trabajo, lo cual es el caso de los trabajadores al Servicio del Estado.

Nuestro tema, los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, es una situación que data de tiempos muy remotos; sin embargo, con el transcurso del tiempo emanar ordenamientos legales que regulan de cierta manera a los Trabajadores de confianza, tratando de regular sus condiciones laborales, capacidad física y mental, sin embargo dentro de todos estos ordenamientos, lo más común es encontrar una protección al salario y a la Seguridad Social, dejando de lado todos los principios proteccionistas de la Ley Federal del Trabajo, sólo por ser el patrón de estos obreros el Estado que tiene mucha influencia de los acontecimientos políticos que sufre el país, que repercuten de manera directa en la estabilidad de los empleados de confianza al servicio del Estado.

Si bien es cierto, que el trabajo de confianza prestado al Estado ha sido objeto de interés de los legisladores, tratando de regularlo y protegerlo, también consideramos que éste ha dejado a un lado principios esenciales o intrínsecos del Derecho Laboral, toda vez que no se han dado medios de

defensa, derechos de vivienda, pero sobre todo se carece de la estabilidad dentro del empleo, circunstancia que pone en desventaja ante otros trabajadores, de tal modo que debe de asegurarse la no violación de garantías, su relaciones de trabajo, su necesidad de especialización así como la capacitación, pero de manera especial su estabilidad dentro del empleo que vienen ejerciendo.

Es por ello, que nuestro estudio jurídico podrá versar respecto de las siguientes cuestiones:

Conceptos, los cuales son la base para el entendimiento del tema.

Antecedentes sobre el trabajador de confianza al Servicio del Estado, así como todas aquellas legislaciones que hicieron referencia al mismo.

Análisis del fundamento constitucional (artículo 123) sobre el trabajador de confianza al Servicio del Estado, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Planteamiento de una posible solución al problema que es la falta de estabilidad y la pérdida de garantías así como la propuesta de creación de un Estatuto que regule la actividad laboral de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

Teniendo como un objetivo específico el análisis de los fundamentos jurídicos sobre el trabajo de los servidores de confianza al Servicio del Estado, haciendo notar de manera específica que las disposiciones que existen actualmente sobre el trabajo de dichos servidores no son acordes con la realidad que se vive así como su inseguridad para este tipo de prestadores, toda vez que los mismos se encuentran muy desprotegidos por las leyes que los regulan.

CAPITULO I

ANTECEDENTES EN MEXICO

1.1. MEXICO PREHISPANICO

La figura jurídica del trabajador de confianza al servicio del Estado tiene sus antecedentes en tiempos muy remotos, desde las primeras agrupaciones humanas establecidas en nuestro país, puesto que en éstas, ya existía un jefe encargado de la dirección y control de la colectividad; un gobernante, que debía auxiliarse de mandatarios que hicieran cumplir a la colectividad los designios y disposiciones emanadas de su gobernante, estos mandatarios debían ser personas que contaran con toda su confianza, para que de esta manera se asegurara que dichas funciones fueran cumplidas de un modo eficiente; si éstas no se llevaban a cabo traían como consecuencia la imposición de unas sanciones severas, las cuales podían consistir desde la destitución del cargo hasta la privación de la vida.

Aún cuando de los estudios efectuados hasta la actualidad no se encuentra una definición de la figura jurídica del trabajador de confianza al servicio del Gobierno, es necesario mencionar que dentro de las civilizaciones que tuvieron arraigo en nuestro país, podemos inferir que dichos puestos si se tenían contemplados dentro de la estructura gubernamental que regía en esos tiempos.

Para mayor comprensión de lo antes expuesto, señalaremos a continuación las características más relevantes respecto de la forma de gobierno y el orden político adoptado de las culturas existentes en nuestro país, tales como la olmeca, zapoteca, maya y azteca.

Respecto a la Cultura Olmeca, debemos mencionar que ésta era un real imperio de caracteres teocráticos, en donde existían reyes y sacerdotes.

Respecto a la cultura maya, debemos señalar que tuvo un imperio constituido por una Confederación de Ciudad-Estado, unida por un lenguaje y cultura común; la cual fue gobernada por un *halach*, único *ahau*, el cual pasaba de padre a hijo mayor, él cual si era menor de edad debía ser regido por un tío paterno. Con la ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, el *ahau* dirigía la política interior y exterior del Imperio y se otorgaba el Poder de nombramiento de los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y religiosas de las aldeas adscritas a su Ciudad-Estado, siempre con la opinión del Consejo de ancianos.

Los *bataboob* se seleccionaban por medio de un examen, en donde se consideraba el conocimiento de cuatro técnicas mágicas y lenguaje de *Zuyua*, que significaba resultado de conocimientos secretos que se transmitían de padres a hijos, este examen se llevaba a cabo ante la clase dominante.

Los nobles en sus cofradías tenían un *nacom*, que era un jefe militar que duraba en su puesto tres años, el cual obtenía grandes honores,

incluyendo los del tipo religioso; a cambio de ello debía llevar una vida ejemplar, retirada y casta. Otros miembros de las cofradías eran alcaldes, consejeros municipales, los cuales eran responsables de cada municipalidad.

Dentro del Derecho Público Azteca encontramos que el emperador, la mayor parte del tiempo, determinaba quién sería el gobernante de las naciones aliadas. Sin embargo, no se caracterizaban por tener un Derecho uniforme, toda vez que no se quitaba a los pueblos subordinados al Imperio su forma de gobierno, lo que realmente importaba era el tributo que éstos les daban al Imperio.

Dentro de los *calpullis* llamados *campans* que eran unidades militares sometidos a un solo líder militar que nombraban *tenoch*, el cual era asistido por jefes, representantes de los clanes existentes en la Fundación de Tenochtitlán.

Un aspecto importante a señalar, es que los aztecas para crear una nobleza nombraron como Rey a *Acamapichtli* hijo de un Jefe Azteca y de una Hija del Rey de Culhuacan, quien era descendiente de Quetzatcōatl, de esta forma el *tlatōani* o *tlacatecuhtli*, como se denominaba al Rey, al recibir múltiples hijas de los Jefes de los *calpullis* que eran sus esposas, formaron una sangre tolteca con líderes políticos inferiores de la nación azteca.

De tal forma los Reyes fueron Huitzilihuitl, que *transmitió su reinado a Chimalpopoca* quien fue asesinado por un sucesor de Tezozomoc terminando

con la primera fase de monarquía azteca y con ello la transmisión del reinado a un hijo predilecto.

Con *Izcoatl* consiguiente Rey azteca, se inicia la tercera etapa de organización política azteca, puesto que se observa una reforma política y social, ya que se da lugar a la celebración de un pacto federal con *Texcoco* y *Tacuba* para derrotar a *Azcapotzalco* y vengar con ello la muerte de *Chimalpopoca*, estableciendo que los nobles *Pipiltin* podían recibir tierras propias, que serían trabajadas bajo un servicio obligatorio personal por agricultores libres o por ciervos del *gleba* o por un sistema de arrendamiento; pudiendo pasar esas tierras a su muerte a sus descendientes, recibiendo con esto un apoyo en la tenencia de la tierra.

Cuando se dio el triunfo con *Azcapotzalco*, se da una nueva categoría social de los *gleba* o *mayerques* que trabajaban tierras ajenas recibiendo como remuneración una parte de los productos.

A su sucesión, aún cuando éste tenía hijos, se designó al hijo de *Huitzilihuitl* llamado *Moctezuma Ilhuicamina*, indicando con esto que la denominación de la sucesión no solo pertenecía al Rey.

Resultado de todo lo antes expuesto, se da la existencia de una *curia regis* compuesta de doce a veinte nobles, al cual se llamaba *tlatocan* que funcionaban al lado del Rey, dentro de esta comisión se formó el Consejo Supremo de cuatro Consejeros permanentes, que se cree correspondía al

mismo tiempo a una primera división de una nobleza en cuatro ordenes, el cual debía dar su opinión, puesto que de no ser así, se consideraba una ofensa, lo que demuestra que el poder unipersonal del Rey era mitigado.

Los nobles aztecas nunca cobraron tributos a su propio nombre, solo ayudaban para el cobro del tributo con las personas que tenían destinadas directamente a ellos, fungiendo como representante del emperador.

*"Hubo una jerarquía de tribunales aztecas comunes, desde el *teuctli*, Juez de elección popular, anual, competente para asuntos menores, pasando por un tribunal de tres jueces vitalicios, para asuntos más importantes nombrados por el *cihuacoatl*, hasta llegar, mediante un sistema de apelación al tribunal del monarca, que se reunía cada veinticuatro días..."¹*

En Texcoco, existían en el palacio del Rey, tres salas con doce jueces, designados por el Rey para asuntos civiles, penales y militares de cierta importancia. Por lo anterior, se podría pensar que dichos jueces eran personas de toda la confianza del Rey, toda vez que además de resolver la mayoría de los asuntos jurídicos, eran designados por el propio rey texcocano.

1 MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, décima edición, Esfinge S.A., Estado de México, 1993, p. 34.

1.2. MEXICO COLONIAL

La relación de servicio entre el Gobierno y sus trabajadores no es producto del Estado actual, toda vez que ha existido desde tiempos remotos, aunque con variantes de tiempo, lugar, ideologías políticas y jurídicas predominantes.

En cuanto los españoles dominan nuestra cultura Prehispánica, se imponen sus ordenamientos, dado que los conquistadores necesitaban hacer latente su poderío para que hubiera sublevación por parte de los indígenas.

Los conquistadores recibían de la Corona Española un determinado número de Indios, tierras y otros bienes, lo que se denominó encomienda Indiana. En un principio los preceptos que contenía esta encomienda se aplicaron a toda la Nueva España, precediendo disposiciones propias de la Colonia, donde se da origen a las disposiciones sobre la función pública.

Comenzaremos por señalar que el Derecho Español de finales del siglo XIII se basa en el viejo Derecho del Medievo, previéndose que por derecho de conquista, todas las tierras colonizadas formaban parte del dominio de España y los pobladores de esos territorios eran súbditos de la Corona, resultando de ello que los Reyes Católicos basados en estas normas

concedieron a Cristóbal Colón algunas capitulaciones^{*} en donde se daban instrucciones para establecer las bases jurídicas para regular la vida de los naturales de las nuevas tierras, sin embargo las mismas no se adaptaban a las condiciones específicas del país al que habrían de regir.

Dicho nombramiento dado a Colón da inicio a los problemas de integración, toda vez que el Derecho indígena convive con el Castellano, permitiendo a los originarios de estas tierras regirse por sus costumbres, no obstante se observa una clara desventaja con los españoles, toda vez que prevalecía el derecho de los peninsulares, razón por la cual Colón pese a su suprema autoridad no sea capaz de mantener el orden.

Para el 27 de diciembre de 1512 y con adiciones del 28 de julio de 1513, después de convocar a una junta entre teólogos y juristas cuya finalidad era dirimir las controversias existentes entre los misioneros y los abusos cometidos a los indígenas hechos por las autoridades representantes de los Reyes Católicos de España, se formularon 32 disposiciones denominadas **Leyes de Burgos**, el cual sería el primer intento de organización legislativa en las colonias españolas; sin embargo, dichas leyes no establecían soluciones reales a la problemática del régimen indiano enfatizándose las inquietudes sobre la forma de organización y la política vigente en la Nueva España.

^{*} Las capitulaciones eran los contratos otorgados por la Corona, o sus representantes al Jefe de la expedición, convirtiéndose en los primeros gobernadores de las tierras conquistadas, ya que se considera que las tierras descubiertas eran propiedad del soberano.

Dentro de esta etapa histórica de nuestro país, existía una segmentación delimitada entre las clases sociales existentes, habiendo notorias diferencias entre unos y otros. Es así, que los principales cargos públicos se encontraban en manos de los peninsulares, en razón de que se tuvo un particular cuidado en la selección de los funcionarios públicos de alto rango, atendiendo a la lealtad hacia el rey y a la madre patria; de igual manera, se consideraban elementos como el favoritismo del rey, el rango nobiliario, los servicios de la corona y los buenos nexos establecidos con los miembros del Consejo de Indias.

Para esa época el personal burocrático era dividido en los siguientes grupos:

- **EL ECLESIASTICO.** Cuya característica primordial era el poder y la riqueza adquirida, este grupo se integraba por el clero, que gozaba de inmunidad y contaba con Tribunales propios en donde se conocían de las causas del orden civil y penal de las personas de su fuero, estos Tribunales estaban constituidos por un juez y un fiscal. Este grupo también contaba con el Tribunal de la Santa Inquisición que tenía conocimiento de las causas de fe.

- **EL MILITAR.** Cuando Dejan de existir las encomiendas surge la necesidad de crear el servicio militar obligatorio, integrándose dos compañías, una de infantería y otra de caballería. Posteriormente, se atrajo un mayor número de militares españoles a la Nueva España al ofrecerles un

ascenso de grado, un ascenso escalafónico y un 50% más de lo que percibían en la península.

- **EL CIVIL.** En donde se encontraban los servidores públicos, que trabajaban en las dependencias del estado encargadas de la recaudación, los tribunales y las cortes.

Dentro del régimen burocrático que se siguió en la Nueva España se encontraba al **Rey** de España quién era el funcionario de mayor jerarquía, que ejercía sus funciones por derecho divino y era por ello el señor de todos los pueblos de sus dominios, representado por el Consejo Real y Supremo de Indias.

En 1503 se estableció la **Casa de Contratación de Sevilla**, órgano encargado del manejo del comercio de ultramar y la recaudación de los impuestos derivados de las importaciones y de las exportaciones.

El Consejo Real y Supremo de Indias se creó en 1524 teniendo una naturaleza de Cuerpo Colegiado consejero del Rey, toda vez que desempeñaba todas las funciones administrativas del imperio, nombraba a los funcionarios de alta categoría como virreyes, presidentes, gobernadores, obispos, entre otros; celebraba las ratificaciones de los funcionarios de menor rango; estudiaba las órdenes y decretos oficiales; expedía ordenanzas, provisiones y reales cédulas; así como investigaba las gestiones de todos los funcionarios coloniales. Los miembros que intervenían en este Consejo eran

nombrados por el rey en consideración con los méritos que éstos hubiesen ganado en su carrera al servicio por la Corona.

En 1535 fue creado el **Virreinato** de la Nueva España, es importante que mencionemos la gran importancia que tenía el **Virrey**, puesto que se consideraba el representante del Rey en ese territorio, el **Virrey** tenía como atribuciones la vigilancia del buen trato de los indios, designar a los alcaldes mayores y corregidores, así como algunos gobernantes interinos, presidía las audiencias, administraba los fondos públicos y cuidaba de la observancia de la religión católica.

El **Tribunal de la Santa Inquisición** se estableció en 1571, teniendo atribuciones solamente en casos derivados de la fe, su finalidad era velar porque las personas no se apartaran de los preceptos marcados por la iglesia, por lo que se combatía a la herejía mediante mecanismos y procedimientos tormentosos contra los blasfemos.

La **Junta Superior de Real Hacienda** fue instituida en 1554, cuya función era regular la política financiera de la Nueva España, encargándose de lo relativo al tesoro real.

Los órganos encargados de mantener el orden social así como ser el cuerpo consultivo y legislativo del gobierno, eran las llamadas **Audiencias** que cobraron tal importancia dentro de la Nueva España que llegaron a restringir las facultades del **Virrey**.

Otra de las instituciones existentes en este periodo fueron las **Intendencias**, cuyos representantes sustituyeron a los antiguos gobernadores provinciales, teniendo como funciones las encomiendas de justicia, hacienda y fomento de actividades económicas y obras públicas; sus representantes eran nombrados directamente por el Rey.

Resulta conveniente señalar, que dentro de este territorio se llevo a cabo la llamada venta legal de oficios, puesto que el desempeño de las funciones en puestos públicos reflejaba el nivel o clase social a la que el trabajador pertenecía.

La mayoría de los oficios se obtenían en subasta pública y los titulares de las alcaldías mayores, corregimientos e incluso gobernaciones se obtuvieron de tal forma.

Respecto a las ventas de los cargos, Alfonso García Gallo establece las siguientes precisiones:

“La venta legal de oficios se inició en Indias entre 1558 y 1559. Este hecho esta vinculado a las concesiones o mercedes que se hacían de los oficios; a cambio de algún servicio, la Corona hacía merced o gracia de un oficio o varios a un sujeto determinado. La titularidad y el ejercicio del oficio se hallaban separados, un sujeto podía ser titular

de varios oficios y disfrutarlos o arrendarlos. La Corona originalmente no intervenía en la venta, la cual se realizaba entre los particulares... La venta revistió muchas formas, se hizo por una, dos vidas, o a perpetuidad.²

Podría concluirse que durante la época colonial, no existía un ordenamiento jurídico específico que regulara el trabajo realizado por aquellos que laboraban para la Corona española.

1.3. MEXICO INDEPENDIENTE

Durante la guerra de independencia aún después de su apaciguamiento no existió preocupación por reglamentar la actividad laboral, dado que toda acción legislativa estaba destinada a la atención de la creación del Estado independiente, concretamente a su organización.

Para el 22 de octubre de 1814 bajo el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingán se decía dentro de su articulado:

² GARCIA GALLO, Alfonso. Francisco de Icaza Dufour, et. al. Recopilación de las Leyes de los reinos de las Indias. Miguel Porrúa. México, 1987. Págs. 366, 367.

Art. 25. "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables no hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Art. 26. Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la Constitución."³

En esta época, se hablaba de la suspensión a los empleados, nombrados por el Supremo Gobierno, o por el Congreso, cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia mediante una especie de Juicio ante el Tribunal competente o Congreso, según sea el caso.

En 1815, se expidió la circular del Ministerio de Hacienda en el que se mandaba a todos los que solicitaran la colocación en dicho ramo, lo hicieran por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les prevenía de dirección a toda instancia sin excusa alguna.

3 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México D.F.1995. pág. 30.

Para 1818, se prohíbe a los que manejan caudales de la nación, disponer de ello, así como se establece una pena a los funcionarios públicos que no cumplieran con una orden de decreto.

Dentro de la Constitución de 1824 en su artículo 110 se enumeran las atribuciones del Presidente de la República, se afirmaba el derecho de remoción y nombramiento a Secretarios de Despacho así como la suspensión de los empleos hasta por tres meses o privar hasta por la mitad de sueldos, tiempo, a empleados de la Federación, infractores de ordenes o decretos.

Para 1829, se expidió una Ley para que trabajasen en las oficinas, todos los días, aún los de fiesta nacional.

En 1831, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido, aceptando reducciones solo por disposiciones legales.

En 1832, se dio la orden de declararse amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

Para 1835, se dictaron gran cantidad de resoluciones relativas a los servidores públicos, tales como Ley sobre Pensión que deberían disfrutar los empleados diplomáticos al cese de su cargo; otra sobre el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los secretarios de despacho, los consejeros, senadores y diputados.

Dentro de los artículos de la Constitución de 1857, se encuentran diversas disposiciones referentes a los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, ejemplo de ello es el artículo 85 en donde se disponen las facultades y derechos del Presidente de la República respecto de nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho.

1.4. PORFIRIATO

Es necesario mencionar que dentro de la etapa en que el General Porfirio Díaz permaneció a la cabeza del Poder Ejecutivo de nuestro país, se dictaron diversas circulares y leyes en las cuales se hablaba del trabajador de confianza al Servicio del Estado, de tal modo que haremos una breve descripción de las mismas, no omitiremos señalar que en esa época se hace un intento por elaborar la primera Ley de protección a dichos trabajadores.

En 1885, por medio de un decreto de Gobierno, se reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos públicos.

Un año más tarde, fue expedida una Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, donde se establecían penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

Para 1911, se elaboró el llamado Proyecto de la Ley del Servicio Civil de Empleados Federales, cuyo propósito era asegurar derechos y dar una estabilidad a burócratas, sin haber sido aprobado.

1.5. MEXICO POSTREVOLUCIONARIO

A finales de 1916, México atravesó por una etapa de incertidumbre política, puesto que existían diversos grupos en proseguir con el movimiento iniciado por Francisco I. Madero contra la dictadura de Porfirio Díaz, pero tampoco existía todavía la conformación de un verdadero Estado, consecuencia de lo anterior no era posible la existencia de una burocracia.

Para el 26 de marzo de 1913, se dictó el Plan de Guadalupe, medio por el cual se desconocía al Presidente Huerta, a los Poderes Legislativo y Judicial Federal y a los gobiernos Estatales; es así como se nombra a Venustiano Carranza como Jefe del Ejército Constitucionalista y se le encargó interinamente el Poder Ejecutivo, estableciendo que una vez que se consolidara la paz en el país se convocaría a elecciones.⁴

Siendo Presidente interino Venustiano Carranza, convoca al Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, sin embargo, el Congreso propone la creación de una nueva Constitución, que fue

4 Cfr. PALAVICINI F. Félix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Col. Clásicos del Derecho Mexicano. Impresiones Macabua. México. 1992. Págs. 11 a 25.

promulgada el 5 de febrero de 1917, una vez sancionada nuestra Carta Magna, Carranza convocó a elecciones, resultando ser nombrado presidente. Durante su período presidencial, se establece la forma de gobierno y la organización del Estado Mexicano, dando inicio a una etapa de regularización y ajuste en el país, en donde nuestra Constitución logró plena vigencia.

Dentro del texto original de la Constitución de 1917, no fue previsto regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, dando al Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, dentro de su artículo 123 la atribución de legislar en materia de trabajo. Dentro del artículo 5º, se consagra el derecho de toda persona a la libertad de trabajo, pero también en su párrafo cuarto establece disposiciones en materia de servicios públicos; en el artículo 32 se instauran algunas diferencias entre mexicanos y extranjeros al constituir el derecho de preferencia de los nacionales en empleos públicos, con lo cual no solo se otorga un derecho de preferencia a los nacionales por sus vínculos con el país, sino que además se trata de evitar la ingerencia de los extranjeros, que tienen nexos con otro Estado, en los asuntos nacionales.

Para abundar más sobre lo expuesto en el artículo 32 Constitucional, es necesario establecer lo que el maestro Morales Paulín comenta:

“... en él se establece una serie de prevenciones constitucionales que, en principio, están dirigidas a garantizar la seguridad nacional, ya que las funciones públicas que ahí se

mencionan guardan un papel fundamental en la salvaguarda de las instituciones del país, pero las mismas tienen un impacto directo en el empleado público.⁵

1.5.1. ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Respecto del artículo 123 Constitucional mencionaremos que el hecho de que las disposiciones contenidas en este artículo fueran elevadas a rango constitucional, es fruto de la lucha de la clase obrera contra la injusticia y la explotación y su reconocimiento como personas que aportan su fuerza de trabajo y por ello tienen derecho a una vida digna y a normas que consagren la protección de sus derechos mínimos; lo cual reviste una gran importancia, ya que en él se sientan las bases de la legislación laboral.

Con el artículo 123, se integra el título Sexto de nuestra Carta Magna, denominado *Del Trabajo y la Previsión Social*, advirtiéndose normas que protegen los derechos mínimos de la clase trabajadora en los ámbitos económicos y de seguridad social.

El artículo 123 Constitucional, nace como consecuencia de las necesidades del proletariado, que participa en el movimiento armado de 1910 para remediar su condición de explotado.

5 MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995. Pág.24.

El contenido del artículo 123, puede dividirse para su estudio en los siguientes incisos, tal y como lo señala el maestro Jesús Castorena:

a) La reglamentación del Contrato de Trabajo comprende: la jornada de trabajo; el descanso semanal; el salario; los riesgos profesionales y el despido de los trabajadores.

b) Trabajo de menores y mujeres. Comprende la edad de admisión y jornada de trabajo de los primeros: prohibición de ocupar a unos y otras en labores insalubres y peligrosas, en trabajos nocturnos, en horas extraordinarias, y en centros de vicio. Reglamenta el trabajo de las mujeres en estado de embarazo y durante el período de lactancia.

c) Asociación profesional. La instituye a favor de los obreros y de los patrones y rodea el ejercicio por parte de los primeros, en debidas garantías.

d) Huelga. Otorga este derecho a los trabajadores para equilibrar la situación jurídica entre los patrones.

e) Paros. Los términos en que concede a los patrones la suspensión del trabajo: previa

autorización cuando el exceso de producción lo haga necesario para mantener los precios en un límite costeable, equivale a prohibir el uso de lock out, o sea el derecho de los patrones para suspender el trabajo a fin de obtener que los trabajadores se allanen a uso pretensiones.

f) Servicios a la Comunidad. Los necesarios para la sociedad y el establecimiento de escuelas elementales y enfermerías, así como la obligación de destinar cinco mil metros cuadrados de terreno para los servicios públicos, corren a cargo del patrón cuando la localidad carece de ellos.

g) Arbitraje. Instituye las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para el conocimiento y decisión de los conflictos de trabajo.

h) Previsión social. Declara de utilidad pública: la Ley de Seguro Social; las cooperativas para la construcción de casas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, e instituye el patrimonio de familia.

i) Carácter Imperativo de las Normas Legales. Las cláusulas (no el contrato) del contrato de trabajo que implique renuncia a cualquier derecho que las leyes concedan a los trabajadores, son nulas.

j) Generalidades. Las bases constitucionales rigen el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados y artesanos y además el que dimana de todo contrato de trabajo.

El Congreso de la Unión, facultado para legislar en materia de trabajo, debe hacerlo sin contravenir las mismas bases.⁶

Es necesario que mencionemos que el establecimiento de las disposiciones aludidas no se hizo en forma expresa, en virtud de que existen autores como Carlos A. Morales Paulín, que sostienen que los congresistas de 1917 no omitieron del artículo 123 a los empleados del Estado, y fundamentan su aseveración con lo contenido en la parte final del párrafo correspondiente al inciso A) del precepto en comento, que establece, que las bases contenidas en él regirán de manera general todo contrato de trabajo, argumentando que como contrato de trabajo bien puede incluirse la contratación del trabajo público. Argumentando con mayor fuerza su postura, el mencionado autor cita el contenido original de la fracción XVIII del artículo citado, que consigna:

"... Las huelgas serán lícitas cuando se tenga por objeto el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos

6 CASTORENA, J. Jesús. Historia de la Legislación del Trabajo, Porrúa. México, 1989. Pág.117.

será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellas pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.”

El contenido de la fracción transcrita revela, que los principios del artículo 123 eran extensibles para los trabajadores del Estado, y para ello se basa en las deducciones siguientes:

“ 1) Se reconoce el derecho de huelga para los trabajadores de los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.

2) Pero se excluye de ese derecho a los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República; por ser asimilados al Ejército Nacional; situación que concuerda con lo

consignado por el artículo 13 Constitucional, relativo al fuero militar.”⁷

El artículo en comento, regía inicialmente la relación obrero-patronal y no así la relación del Estado con sus servidores, razón por la cual, en el año de 1960 a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos tuvo que ser modificado, para incluir dos apartados, el “A” regulando las relaciones obrero-patronales y el “B” que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Dicha reforma fue publicada el 5 de diciembre de 1960, sin embargo de esta última hablaremos más adelante.

1.5.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Uno de los primeros antecedentes de la Ley Federal del Trabajo que rige en la actualidad, es el proyecto de reforma constitucional del presidente Emilio Portes Gil, en la cual se proponía la modificación de la fracción XXIX del artículo 73 y el preámbulo del artículo 123, cuya finalidad era fijar como derecho privativo de la federación la legislación en materia de trabajo, denominándose a este proyecto *Código Federal del Trabajo*.

La federalización legislativa en materia laboral y la previsión de disposiciones en materia de derecho burocrático, era la verdadera finalidad del mencionado proyecto de Código, como ejemplo de ello, se consideraba en

7 MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Op. Cit. Pág. 55

su artículo 3º la regulación del trabajo que se realizaba para el Estado, concediéndose las mismas protecciones y prerrogativas a los trabajadores al servicio del Estado y a los obreros, sin embargo es necesario que mencionemos que dicho proyecto no fue aprobado por el Congreso de aquella época.

Aún cuando esta iniciativa no prospero, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo convocó una convención obrero-patronal en 1931⁸, la misma conduyó formular un proyecto definitivo que fuera revisado por el Congreso de la Unión, en el cual se establecían modificaciones al proyecto inicial, que posteriormente pasó a ser la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo del Presidente Pascual Ortiz Rubio, la cual fue aprobada en los primeros días del mes de agosto de 1931, y promulgada el 18 del mismo mes y año, entrando en vigor el 30 de agosto de ese mismo año.

Es necesario que mencionemos, que la primera Ley Federal de Trabajo excluyó de sus beneficios y prerrogativas a los trabajadores públicos, toda vez que en su artículo segundo estableció que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores debían ser reguladas por las Leyes del Servicio Civil, que son el antecedente principal de las relaciones de trabajo que se tenían con el Estado.

8 CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac. México. 1991. Pág. 54.

La suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia, en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, dado que la finalidad del mismo era buscar el equilibrio entre capital y trabajo como factores de la producción, circunstancias que no se llevaron a cabo en las relaciones entre el poder público y sus empleados. Es conveniente señalar, que la primera Ley Federal de Trabajo estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970.

Mencionaremos que el 12 de abril de 1934, mediante un acuerdo presidencial, denominado *Acuerdo sobre Organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil*, que estableció el servicio Civil por tiempo determinado, el cual puede considerarse como el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, protegiendo a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgando prestaciones y recompensas, previendo de igual manera prestaciones, recompensas, ascensos, entre otros beneficios; de igual manera se previeron sanciones, dicho Acuerdo solo tuvo una vigencia de ocho meses.

1.5.3. ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

El movimiento organizado de los Burócratas para preservar sus derechos se vio indicado por dos proyectos, como fueron la *Ley de Servicio Civil* de 1938 y el *Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores*

al Servicio del mismo en 1937, mismo que fue enunciado por el General Lázaro Cárdenas, es así que dicho movimiento culminó con la expedición del *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

El mencionado estatuto definía al trabajador al servicio del Estado como:

“toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”⁹

De igual forma, el artículo 3º establecía que la relación jurídica de trabajo se entendía establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores; dividiendo ya a los trabajadores de base y de confianza, marcando la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo y la no renuncia de disposiciones que beneficiaran al trabajador.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit. Pág. 35.

Dentro de este estatuto se establecía la enumeración de los requisitos de los nombramientos de servidores públicos, fijación de jornada (diurna y nocturna), salario, obligaciones de los trabajadores, causas de suspensión y efectos del nombramiento, organización sindical, derecho de huelga, se daba poder al Tribunal de Arbitraje como Autoridad para dirimir controversias, entre otras.

El estatuto reglamentó por primera vez la declaración social del artículo 123 en cuanto a la burocracia, atendiendo al sentido de que los derechos sociales consignados en el citado precepto son normas aplicables a todos los trabajadores sin exclusión.

Pese a los buenos propósitos de esta reglamentación, se generaron algunos problemas derivados de su aplicación; fue por ello que el Congreso de la unión aprobó un proyecto de reformas al estatuto.

Cabe señalar, que durante el gobierno del General Avila Camacho, fue promulgado un Nuevo Estatuto Jurídico, que realmente sólo era una reforma del estatuto anterior, ya que se siguen los mismos principios sociales de éste, excepto en lo relativo a los empleados de confianza; estableciendo que se consideraba a los mismos aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera de la aprobación del Presidente de la República, y se señalaba una lista de quienes eran estos empleados, aduciendo el hecho de que los empleados de base eran todos los no comprendidos en esta enumeración.

En enero de 1947, fue publicada una nueva reforma a dicho estatuto, siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel Alemán Valdés, modificando el artículo 35, que hablaba de las retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, salvo en ciertos casos.

1.5.4. CREACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Fue que con la continuación de la lucha de los trabajadores al Servicio del Estado, que el Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado se elevó al rango de Ley Constitucional, adicionando al artículo 123 el apartado "B", donde se daban los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática, dicha adición fue publicada el 5 de diciembre de 1960 dando las bases para regular el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de jornada, vacaciones, estabilidad en el empleo, protección al salario, bases para promociones y ascensos, garantías por separación injustificada, derecho de asociación, seguridad social, establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Respecto de los trabajadores de confianza se proporcionan las medidas para la protección al salario y medidas de seguridad social.

Como el maestro Néstor del Buen señala:

" ... el proemio del apartado "B" del artículo 123 determina expresamente que este marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal."¹⁰

La inclusión de este apartado "B" al artículo 123 de nuestra Carta Magna, tiene una gran relevancia, en virtud de que ello implica que la regulación del trabajo de los servidores públicos y los derechos que tienen conferidos se elevan al rango constitucional, y no se verán contemplados solamente en Acuerdos o Estatutos.

Es así, que podremos tomar las palabras del maestro Trueba Urbina para definir la adición al artículo 123 Constitucional del apartado "B" y las consecuencias de la misma:

"Los principios de tal apartado constituyen hoy la realidad jurídica de la que, junto con otros artículos dan origen a los regímenes burocráticos en México."¹¹

10 DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México, 1990. Pág. 428.

11 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Sexta Edición. Porrúa. México. 1981. Págs. 181 a 183.

Como resultado de lo anterior, se logra el ideal de los burócratas, quienes consideraban que el Estatuto que los regía no era suficiente garantía y que sólo estarían seguros de que sus derechos laborales les serían respetados cuando éstos fueran elevados a rango Constitucional.

Es así, que el apartado "A" constituye el conjunto de derechos laborales para los trabajadores en general y el apartado "B" contiene los derechos sociales exclusivos de los trabajadores al servicio del Estado.

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

A consecuencia de la evolución del proceso Legislativo se da lugar a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada el 28 del mismo mes y año, abrogando con ello el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión* de 1938.

Esta nueva Ley contempla prácticamente las mismas prestaciones y protecciones a los trabajadores públicos, pero destacaremos las disposiciones en las que se hace referencia a los trabajadores al servicio del Estado.

Es el caso del artículo 4º, en el que se clasifica a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base; el artículo 5º, señala que son trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República además de aquellos que realicen actividades de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; manejo de fondo de valores, auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica, asesoría o consultoría, los secretarios particulares de los Secretarios, Subsecretarios, Oficial Mayor y Director General en las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades; el personal adscrito presupuestalmente las Secretarías Particulares o Ayudantías; los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Alude que la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las Dependencias o Entidades, formará parte de su catálogo de puestos; además señala quienes son considerados trabajadores de confianza en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial; en relación a los trabajadores de base estipula, en su artículo 6º, que son aquellos que no se encuentren incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles.

Pese, a que se contempla expresamente a dos clases de trabajadores, en el artículo 8º, se excluye del régimen de aplicación de esta Ley a los trabajadores de confianza, así como a los miembros del Ejército y Armada Nacional, entre otros.

Respecto, de la exclusión de los trabajadores de confianza en el régimen de aplicación de esta Ley, desde nuestra particular apreciación es objeto de algunos comentarios, mismos que serán expuestos en los capítulos

posteriores. Es por ello, que cabe mencionar una crítica hecha por el maestro Alberto Trueba Urbina:

"Los empleados públicos merecen una Ley mejor que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963; ya que si bien es cierto que mejora en su técnica legislativa al Estatuto que le precedió, también lo es que no protege eficazmente los derechos de la burocracia y sólo le hace honor al día de su expedición para pobres "inocentes", pues es una de las peores leyes en la materia y por lo tanto debe de ser revisada en su totalidad, a fin de proteger debidamente los derechos de los trabajadores al servicio del Estado."¹²

12 Ibidem. Pág 190.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

2.1. DERECHO DEL TRABAJO

El derecho del trabajo es un conjunto de principios, normas e instituciones que tienen por finalidad regular las relaciones de trabajo que se dan entre el Estado, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores o empleados o servidores públicos; y por ende, una disciplina que le interesa proteger y reivindicar al hombre, como merecedor de protección; en el aspecto de su vida laboral, no sólo en lo general, sino que atiende a la especial condición de la mujer y prohíbe que los menores participen en el campo del trabajo, esto para alcanzar y asegurar su salud y su derecho a la institución. También procura la seguridad social, que intenta y tiende a alcanzar la protección integral al trabajador, defendiéndolo de los riesgos y estableciendo una responsabilidad también social para lograr una solución, en lo posible, a sus nefastas consecuencias, cuando se producen o se presentan.

Sobre este particular el maestro Don Alberto Trueba Urbina señala y puntualiza lo siguiente:

"Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a

todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana."¹³

Así, entonces, encontramos que para Rafael de Pina, tiene la siguiente acepción:

"El derecho del trabajo no es un conjunto de normas privilegiadas dictadas en provecho exclusivo del obrero, si no, más exactamente, un conjunto de normas mediante las cuales se pretende establecer una regulación de las relaciones obrero-patronales inspirada en la idea de la justicia social, según es entendida en un momento histórico por un pueblo determinado."¹⁴

El maestro Miguel Hernáinz Marquez, establece que el derecho del trabajo es:

13 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral, Porrúa, México, 1970, p. 135.

14 DE PINA, Rafael. et. al. Diccionario de Derecho, vigesimosegunda edición, Porrúa, México, 1996, p. 232.

“Como conjunto de normas jurídicas que regulan, en la pluralidad de sus aspectos, la relación de trabajo, su preparación, su desarrollo, consecuencias e instituciones complementarias de los elementos personales que en ella intervienen.”¹⁵

El Derecho Mexicano del Trabajo tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra regulado en las leyes complementarias.

Es conveniente mencionar, que como lo establece el maestro Alberto Trueba Urbina, la estructura general del derecho del trabajo abarca las siguientes disciplinas:

a. El derecho sustantivo del trabajo, integrado por aquellas normas que rigen en las relaciones entre los trabajadores y los patrones para tutelar y reivindicar a los primeros.

b. Derecho sindical obrero, integrado también por estatutos que se encargan de la organización y funcionamiento de la asociación profesional proletaria, del derecho sindical de los trabajadores, destinado al mejoramiento y reivindicación de sus derechos.

15 HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. Tratado Elemental de Derecho del Trabajo I. Décimo primera edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973. P. 13.

c. Derecho de huelga, tanto económica como social, para alcanzar no sólo el mejoramiento de las condiciones económicas de los trabajadores, sino la reivindicación de sus derechos encaminados a la supresión del régimen de explotación del hombre por el hombre.

d. Derecho de previsión y de seguridad sociales, que tutelan la salud, higiene de los trabajadores, prevención de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, etc., así como su trabajo o la seguridad social de los mismos mediante el pago de pensiones, jubilaciones, etc. Estas normas de previsión social, si bien es cierto que se aplican a los trabajadores por ahora, su destino es que se hagan extensivas a todos los hombres.

e. Derecho procesal del trabajo, cuyas disposiciones están impregnadas del mismo espíritu social que las sustantivas o administrativas, para aplicarse en los conflictos del trabajo con objeto de tutelar a los trabajadores y reivindicar sus derechos al conjuro de la justicia social.

f. Derecho administrativo del trabajo, compuesto por normas fundamentales, reglamentos, ordenanzas, etc., que en el ejercicio de sus funciones expide el Ejecutivo Federal para la mejor aplicación de la ley, incluyendo las actividades tanto de las autoridades públicas como de las autoridades sociales en función proteccionista y redentora de los trabajadores. Estas autoridades se encargan también de aplicar dentro de sus respectivas jurisdicciones, mediante decretos, resoluciones o decisiones, cualquier principio laboral incumplido en el campo de las relaciones laborales.¹⁶

16 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1979, p. 16-17.

Es importante que mencionemos, que muestra de la vigencia de dicha división de las ramas del Derecho del Trabajo, son las asignaturas previstas en los planes autorizados en nuestra Facultad, ya que para el estudio de nuestra materia se encuentran asignaturas como: Derecho Individual del Trabajo, Derecho Colectivo del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Procesal del Trabajo y Práctica Forense de Derecho Laboral y Seguridad Social.

Como podemos observar, el derecho del trabajo es aquel que tiene por objeto la regulación de las relaciones obrero-patronales y las consecuencias que surjan de la misma.

Finalizando, es necesario referir lo que el maestro Armando Porras López puntualiza respecto del tema en estudio, para él, "el Derecho del Trabajo nació en la época del Capitalismo Industrial, ante la lucha que entabló la clase trabajadora en contra de la clase que detenta los medios de producción. La legislación del trabajo y el mismo Derecho del Trabajo son concesiones, de naturaleza transitoria, que el Estado intervencionista y la clase burguesa han hecho a la clase trabajadora del mundo, ante el temor de que ésta subvierta el injusto orden por medio de la violencia, en otro orden más justo y humano".¹⁷

17 PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal del Trabajo de Acuerdo con la Nueva Ley Federal del Trabajo, tercera edición, Textos Universitarios, México, 1975, p. 17.

2.2. RELACION DE TRABAJO

Históricamente, se creía que sólo las cosas que están en el comercio podían ser objeto de contratación, viviendo en el entendido del contrato de arrendamiento de servicios, sin embargo, fueron varios los tratadistas que opinaron en contra, ya que el hombre y las bestias de carga estuvieran regidos por las mismas disposiciones.

Para el maestro Carnelutti, la relación de trabajo podía establecerse en un contrato de compra-venta, dado que los trabajadores vendían su energía de trabajo al empresario, quien podía utilizarla en la forma que estimara conveniente; Valverde sostenía que debía considerarse a ésta en un contrato de sociedad, lo que daría la ventaja de salvar la dignidad humana, puesto que los trabajadores aportaban su energía de trabajo y el empresario el capital, a fin de compartir las utilidades, de donde resultaba que el salario era la participación que correspondía al trabajo; sin faltar por supuesto quien pensara que era una especie de mandato que el patrono otorgaba al trabajador para la ejecución de ciertas actividades.

Dentro de la exposición de motivos del Código Civil de 1870 se estableció que fuera cual fuere la esfera social en que el hombre se halle colocado, no podía ser comparado con los seres irracionales y menos aún con las cosas inanimadas, pues parece un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales, sin embargo no se pudo romper con las disposiciones previstas en base del derecho de las

obligaciones y de los contratos, por lo tal el trabajo no podía recibir beneficio alguno.

En la Asamblea constituyente fue donde se dio la defensa de la teoría de la relación de trabajo como una situación jurídica objetiva independiente de contractualismo dependiente del derecho civil, encontrando en la relación de trabajo una base de decisión fundamental del pueblo, proporcionándole con ello una dignidad humana al trabajador, sin embargo no pudo desprenderse del todo ni la ley reglamentaria del artículo 123 de 1931, fue hasta la ley de 1970 que se dio la solución respecto de la aplicación del Derecho del Trabajo como una rama independiente, proporcionando a la relación de trabajo una elevación del trabajo a la categoría de un valor en sí mismo, independiente, del acto o causa que determinó al hombre a prestarlo.

La Determinación del concepto de la relación de trabajo en el Derecho del Trabajo ha constituido siempre un problema difícil de solucionar.

Previo a su estudio, consideramos necesario esclarecer gramaticalmente lo que es una relación. Así, el Diccionario Ilustrado la define como:

“Conexión, correspondencia de una cosa con otra, conexión, correspondencia, trato, comunicación de una persona con otra.”¹⁸

18 SELECCIONES DEL READER'S DIGEST. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo VII, Tercera edición, Estados Unidos, 1972, P. 8.

El significado que nos interesa es el que señala que es una conexión de una cosa con otra y la similar en el mundo del Derecho, es nada menos que una de sus propias notas distintivas, ya que el Derecho efectivamente es entrelazante, o sea, que liga o vincula a los hombres entre sí, es decir, los relaciona.

Mario de la Cueva la define como:

“ una situación jurídica objetiva, que se crea entre el trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de los derechos sociales, de la ley de trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias.”¹⁹

Es la que deviene de la prestación de un trabajo subordinado y que se constituye entre el patrón y el trabajador.

19 CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, decimatercera edición, Porrúa, México, 1993, P. 187.

Como menciona el maestro José Dávalos, existen diversas formas para constituir una relación de trabajo:

“cualquiera que sea el acto que le dio origen a una de esas formas, la más común, es el contrato.”²⁰

Basta con que se preste el servicio para que se de la relación laboral, esto quiere decir, que puede darse una relación de trabajo, sin que exista previamente un contrato de trabajo, pero no al contrario.

Por lo tanto, tal y como lo considera nuestra legislación laboral y específicamente, el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que “la relación de trabajo, es cualquiera que sea el acto que le dé origen a la prestación de un trabajo personal, subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”²¹.

Es de hacer notar que en el pasado, la relación de trabajo o laboral, se estimó que era parecida al conjunto de contratos regulados por el Derecho Civil y los autores avanzados lo más que llegaron a asentar fue que la misma era resultado de un contrato innominado. Esta postura doctrinal prevaleció hasta principios del siglo XX, en el que ya se consideró al Derecho Laboral

20 DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo. Cuarta edición, Porrúa, México, 1992, p. 105.

21 Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Porrúa, cuatrigésima tercera edición, México, 2000, p.33.

como una rama autónoma de la ciencia jurídica; por tanto, la relación laboral, no podía asimilarse a ningún contrato civil.

Es necesario señalar que para que exista la relación laboral debe darse un hacer humano, una actividad que pueda ser de la más diversa índole, la cual no es otra cosa que el trabajo, cualquiera que este sea, misma que deberá tener una característica fundamental sin la que no es posible la primera referida. Esa nota esencial es que la actividad deber ser subordinada.

Es así, que "se entiende por tal, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario (artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo)."²²

En base a esta definición vamos a desprender los elementos que la componen y consideramos que son los siguientes:

1.- Encontramos la presencia de dos personas, una de las cuales tiene el carácter de trabajador y la otra el de patrón;

2.- Una prestación de trabajo;

3.- La característica que acompaña la prestación de trabajo, a la que la ley le ha dado el nombre de subordinación;

²² Ibidem, p.33.

4.- El salario.

Tal y como lo dice el profesor Baltasar Cavazos Flores "la existencia de la relación de trabajo hace que se presuma la existencia del contrato, ya que entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe, se presume la vinculación laboral y la falta de contrato escrito es siempre imputable al patrón".²³

Atendiendo a lo establecido por el maestro Mario de la Cueva "... Se presume la existencia de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo y el que lo recibe"; podemos incluir que "... la relación de trabajo es el conjunto de derechos y obligaciones, que derivan para trabajadores y patrones del simple hecho de la prestación del servicio."²⁴

Entonces, la relación de trabajo ya no tiene un origen necesariamente contractual, en virtud de que ésta se establece con la simple incorporación del obrero a la empresa, teniendo como fuente del servicio personal prestado por parte del trabajador y su correspondencia en salario o remuneración pagada por el patrón.

23 CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Trillas, México, 1997, P.162.

24 DE LA CUEVA, Mario. Síntesis del Derecho del Trabajo en la Obra Panorama del Derecho Mexicano. Tomo I, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, P. 246.

De nuestra ley se desprende, sin abandonar totalmente la vieja idea del contrato de trabajo, que se acoge la concepción de relación de trabajo, como lo establecido por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, ya que de dicho precepto legal se advierte que cualquier prestación de servicio personal subordinado goza de la presunción de ser "una relación de trabajo", y por tanto, estaría sujeto a la aplicación de la Ley de referencia.

2.3. TRABAJO

Comenzaremos por tratar de establecer el origen etimológico de la palabra "trabajo", ya que permanece incierto, toda vez que algunos autores señalan que proviene del latín, otros del griego, etc.

Sin embargo, hablar de la palabra trabajo en general es algo muy complejo aunque parezca de lo más simple, ya que podemos encontrar como ya lo mencionamos, varios puntos de vista, en virtud de que cada persona tiene su propio concepto. Es por ello, que consideramos pertinente ver la acepción etimológica, tal y como lo señala el Diccionario Jurídico Mexicano, transcribiendo de la obra mencionada que:

“ El origen etimológico de la palabra trabajo es incierto. Algunos autores señalan que proviene del latín trabs, trabis, que significa traba, toda vez que el trabajo se traduce en una traba para los

individuos porque siempre lleva implícito el despliegue de determinado esfuerzo. Otros encuentran su raíz en la palabra *laborare* o *labrare*, que quiere decir laborar, relativo a la labranza de la tierra. Y, otros más, ubican la palabra trabajo dentro del vocablo griego *thilbo*, que denota apretar, oprimir o afligir.²⁵

En su acepción más amplia, trabajo supone una actividad humana de la cual se obtiene un resultado, un esfuerzo humano encaminado a la obtención de un fin valioso. " El trabajo es, en su sentido más amplio, una manifestación de la capacidad creadora del hombre, en cuya virtud éste transforma las cosas y confiere un valor, del que antes carecía, a la materia a que aplica su actividad."²⁶

Desde su más remoto origen el hombre conoce el trabajo, ya que lo realiza para sufragar sus necesidades más elementales. En el mundo antiguo el trabajo fue despreciado. Como ejemplo de ello, señalaremos Roma, que en sus inicios consideró al trabajo como un sentimiento del deber y era ejercido por ciudadanos. Sin embargo, debido a las continuas guerras y a la esclavitud, el trabajo fue relegado dejando a los esclavos, considerados como cosas, siendo el trabajo como fruto físico natural. Es el trabajo entonces constituido como una *res* (cosa) estando relacionado el hombre a un mismo oficio de por vida.

25 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z, séptima edición, Porrúa, México, 1994, p. 3112.

26 ALONSO GARCÍA, Manuel. Derecho del Trabajo. Tomo II, José Ma. Bosh, Barcelona España, 1960, p. 45.

Con el surgimiento del capitalismo el trabajo es considerado como una mercancía sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. Es en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 y en la Declaración de los Derechos Sociales del Tratado de Versalles de 1919, donde se otorga un sentido humanitario al trabajo, estimando que la paz universal solo puede estar fundada en la base de la justicia social y lo injusto de las condiciones de trabajo imperante hace necesario una regulación internacional para el trabajo y como primer principio, se declara que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o artículo de comercio.

En nuestro país, es precisamente regulado en nuestra Ley Federal del Trabajo de 1970 reglamentaria del artículo 123 Constitucional, que puntualiza en el artículo 3º primer párrafo en donde se establece que: " El trabajo es un derecho y un deber social. No es un artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia."

El trabajo es una actividad humana que puede ejercerse de manera intelectual o material para la obtención de valores, ya sea para un goce personal o con fines mercantiles. En lo jurídico tiene una acepción y caracteres específicos originados de su condición de actividad susceptible de ser regulada por el Derecho.

El concepto legal de la palabra trabajo lo encontramos en el artículo 8º, segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo, el cual prescribe lo siguiente:

“ Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio.”²⁷

Con lo anteriormente expuesto, finalizamos diciendo que como caracteres del trabajo se encuentran los siguientes:

- a) El de ser una actividad humana, pues sólo el hombre realiza un trabajo racional, el derecho regula actos humanos.
- b) Intelectual o material, pues en toda actividad humana ya sea que predomine el esfuerzo físico o bien que predomine el esfuerzo intelectual.
- c) Libre, en el sentido de que no pudiendo el hombre ser medio de otro hombre, pueda cada cual escoger el trabajo que más le convenga o satisfaga.
- d) El trabajo es un derecho del hombre y un medio para subsistir dignamente.

²⁷ Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina Y Trueba Barrera, Op. Cit., p. 16-17.

e) El trabajo es objeto de regulación jurídica.

El trabajo es producto de una actividad humana física o intelectual, que no puede ser considerada mercancía, toda vez que con ello se atenta la libertad y dignidad del hombre que lo realiza, es por ello que creemos oportuna la aplicación de las disposiciones protectoras del trabajo para llegar a la justicia social.

En opinión de Carlos Marx en su obra "El Capital" el trabajo es: " un proceso entre el hombre y la naturaleza, un proceso en que el hombre media, regula y controla su metabolismo con la naturaleza. ...concebimos el trabajo bajo una forma en la cual pertenece exclusivamente al hombre."²⁸

2.4. PATRON

Al establecerse una relación laboral entre dos o más personas, una de ellas será aquella que contrata al trabajador, es decir, aquéi que necesita de éste último un servicio físico o intelectual.

A la persona que va a resultar beneficiada con el servicio prestado, las legislaciones de diversos países como por ejemplo Colombia, Uruguay, y otros

28 MARX, Karl. El Capital, TOMO I, Vol I, vigésima tercera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, p.215.

países latinoamericanos, le han denominado de muy diversas maneras tales como *acreedor del trabajo, empleador y patrono, dador de trabajo, empresario, locatario, patrón* y otros nombre diverso, siendo la denominación más común para la doctrina la de **patrón**, que es la que también adopta nuestra Ley Laboral para definir a la persona que cuenta con los recursos económicos para pagar el esfuerzo que desarrollará el trabajador y por ser esta denominación la que presenta menos objeciones técnicas.

El maestro Ruben Delgado Moya, nos ilustra en cuanto al concepto de patrón que contenía la Ley Laboral de 1931, mismo que se contemplaba en el artículo 4º, estableciendo lo siguiente:

"... Patrón es toda persona física o moral que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo...

... se considerarán representantes de los patronos, los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco, y todas las personas que en nombre de otro, ejerzan funciones de dirección o administración..."²⁹

Nestor de Buen Lozano considera que el término de patrón y empresario son los más convenientes y nos proporciona la siguiente definición:

"Patrón es quien puede dirigir la actividad
laboral de un tercero, que trabaja bajo su

29 DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente, Porrúa, México, 1972, p. 445.

dependencia en su beneficio mediante retribución.”³⁰

Nuestra Legislación, opta por el término de patrón y actualmente, la Ley de la materia, en el artículo 10 lo define como “...la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.” Y agrega: “ Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel, lo será también de éstos.”

El concepto aludido acorde a la Ley de la materia, está compuesto de dos elementos:

- a) ... es una persona física o moral.
- b) ... es quien recibe los servicios de los trabajadores que utiliza.

En cuanto al desconocimiento del activo sobre quién es su patrón, dicha cuestión puede ser dudosa en algunos casos, ya que existen ocasiones, en que al establecerse la relación de trabajo entre el operario y el patrón interviene una tercera persona a la que se le da el nombre de intermediario, y es por ello lo establecido en el artículo 12 que citaremos:

30 DE B UEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, Décima edición, Porrúa, México, 1994, p. 480.

"Artículo 12.- Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten sus servicios a un patrón."³¹

Dicho lo anterior, puede puntualizarse que cuando se inicia una relación jurídica-laboral, el único empleador es el llamado intermediario, por mucho que el trabajo prestado por el empleado beneficie al patrón, y al tenor de esto se presenta de hecho el conflicto entre quien es el efectivo contratista y otra que interviene con esa facultad delegada; pero que en realidad es un trabajador más del patrón que contrata por encargo de este mismo, cuestión que muchas veces es desconocida por el enjundioso; por lo que en caso de un conflicto laboral, sólo le bastará el señalamiento o identificación de quien lo contrató; y el desconocimiento de quien realmente lo contrató; refiriéndonos al patrón, lo que no constituye impedimento para que el activo pueda reclamar sus derechos consignados por la ley laboral.

En nuestro concepto patrón, es aquella persona física o moral que utiliza los servicios de otra que se encuentra bajo el mando y dirección de él, o de sus representantes.

Por tal motivo, podríamos concluir que la figura jurídica motivo de análisis da frente al trabajador cuando existe una relación laboral, y en tales circunstancias ambos tienen derechos y obligaciones contractuales.

31 Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina y Trueba Barrera, Op. Cit., p.28.

2.4.1. PATRON – ESTADO

Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo, todos se basan en él como estructura social, la cual no vive por sí misma, puesto que necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución, desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla. Es por ello, que como toda persona jurídica, resulta indispensable la participación del individuo o persona física.

Para que el Estado realice las tareas y cometidos, para ejercitar las acciones y cumplir las obligaciones que le correspondan, sus trabajadores deben prestar sus servicios al Estado, para que éste pueda llevar a cabo todas y cada una de sus prestaciones y servicios que le son inherentes. Es por ello que desde épocas muy remotas, el Estado ha requerido en todos los niveles, de individuos que presten sus servicios.

Sin embargo, conforme el Estado va evolucionando, sus atribuciones crecen, el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demandan una estructura más compleja, así como un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores.

La regulación de las relaciones existentes entre los trabajadores y el Estado, ha dado lugar a diversas corrientes de opinión y acerca de qué derechos pueden otorgarse a los trabajadores, que sean compatibles con el interés del Estado.

Es conveniente mencionar que lo anterior ha traído diversos puntos de vista dentro de la doctrina, puesto que un sector de ella, considera que los derechos de los trabajadores del Estado son iguales que los de cualquier trabajador; y otra, estima que el Estado no es un patrón común y corriente, ni una empresa mercantil, en principio, el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades, así como tampoco hay una lucha de clases sociales entre éste, llamado por algunos patrón y sus servidores.

Toda vez que es evidente que el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades, y es muy dudoso que gane la plusvalía del trabajo de sus servidores, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad, debe tomarse en cuenta que los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de serlo, pueden exigir al Estado situaciones que vayan en detrimento de la población que no forma parte de la burocracia.

Toda vez que la doctrina suele distinguir entre los patrones del sector público y privado, desde nuestro punto de vista es necesario señalar que si bien es cierto, que el Estado no es un patrón cualquiera, también lo es, que dicha circunstancia no debe ser justificante para no regular las relaciones del trabajo burocrático, tanto en el ámbito administrativo como a nivel constitucional, para que con ello se les brinde una protección bien definida a sus servidores.

No existe una definición bien establecida del término al cual estamos refiriéndonos, en nuestra concepción podemos definir al patrón-Estado como

aquella persona jurídica colectiva que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores para poder llevar a cabo las funciones o actividades que son inherentes a su naturaleza.

2.5. TRABAJADOR

Desde la aparición del hombre sobre la faz de la tierra se dio cuenta que para sobrevivir necesitaba transformar el medio en el que vivía, surgiendo así el trabajo, el empleo de un esfuerzo físico y después combinado con un esfuerzo mental.

Lo antes mencionado, al surgir las leyes que regularon el trabajo, comenzaron a proteger y definir al trabajador como tal. Sin embargo, muchas veces se hacía estableciendo diferencias o categorías entre ellos, como el hecho de indicar que algunos llevaban a cabo un servicio material y otros intelectual.

En opinión del Dr. Roberto Báez Martínez " El hombre es directamente un ser natural y como ser viviente natural está dotado, por una parte, de Fuerzas y Facultades Naturales, que existen en él como tendencias y capacidades, como impulsos. Por otra parte, como ser natural, corpóreo, sensible, objetivo es un ser Sufriente, condicionado y limitado, como los animales y las plantas. Los objetos de sus impulsos existen fuera de él mismo como objetos independientes de él, y no obstante son objetos de sus

necesidades, objetos esenciales indispensables para el ejercicio y la confirmación de sus facultades. El hecho de que el hombre sea un ser corpóreo, viviente, real, sensible, objetivo con facultades naturales, significa que tiene objetos reales sensibles como objetos de su ser, o que sólo puede expresar su ser en reales objetos sensibles. Ser objetivo, natural, sensible y al mismo tiempo tener uno mismo objeto, naturaleza y sentido para una tercera persona es la misma cosa. ...Un ser que no tiene su naturaleza fuera de sí mismo no es un ser natural y no participa en el ser de la naturaleza. Un ser que no tiene objeto fuera de sí mismo no es un ser objetivo. Un ser que no es en sí mismo objeto para un tercero no tiene ser para su objeto, es decir, no se relaciona objetivamente y su ser no es objetivo.³²

Aunado a lo anterior, encontramos que Briceño Ruiz, en acotamiento a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, da el siguiente concepto:

“ Trabajador es la persona física que presta, a otra física o moral un servicio personal subordinado.”³³

En relación a ello, tanto la ley de 1931 como la vigente de 1970 y reformada en su aspecto procesal en 1980, han definido al trabajador, como toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo; misma que por su parte, la Ley

32 BÁEZ MARTINEZ, Roberto. Ley General de Educación, Comentada, tercera edición, editorial Pac, México, 1999, p.53.

33 BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, Harla, México, 1985, p. 138.

actual, con mejor técnica, lo define como la "persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

Los estudiosos del Derecho del Trabajo , han venido estudiando dichos conceptos, estableciendo de manera particular Guillermo Cabanellas el siguiente concepto de trabajador:

" Trabajador, es la persona física que por contrato se obliga con la otra -patrón o empresario- a prestar subordinadamente y con cierta continuidad un servicio remunerado."³⁴

De conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo en vigor, expresa que: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

Como observamos, el primer elemento del concepto "trabajador" nos hace referencia a "una persona física" lo cual indica de manera clara que sólo podrán ser considerados como trabajadores exclusivamente las personas físicas, impidiéndose así, el establecimiento de una relación laboral con las llamadas personas morales, quienes jamás podrán ser consideradas por nuestra legislación laboral en la categoría de trabajadores o simplemente éstos no pueden serlo.

34 CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral, Tomo I, Libros Científicos, Argentina, 1968, p. 352.

Como segundo aspecto, se señala en la definición en estudio el "trabajo personal", lo que refiere a que la prestación del trabajo deberá hacerse de manera personal y de igual forma, se consigna a la persona física, lo que resulta que, una persona moral no podrá prestar el trabajo personal, es una carencia jurídica que le es impuesta por la propia Ley Federal del Trabajo.

Como último elemento importante señalaremos la subordinación, la cual es única y exclusiva del Derecho Laboral, encontrándose regulada por la propia Constitución Política de nuestro país, la ley reglamentaria del artículo 123 y en los tratados Internacionales, en concordancia y cumplimiento estricto del artículo 133 de la misma Ley Suprema de toda la Unión.

Es necesario mencionar que por subordinación se entiende " la sujeción al orden establecido y a quienes en su legítima representación se les debe obediencia. Es también la dependencia disciplinaria de una persona respecto de otra que tiene rango superior."³⁵

De lo anterior, consideramos que subordinación es aquel poder de mando que tiene el patrón sobre el trabajador para que éste lleve a cabo su trabajo, siempre y cuando sea bajo un régimen de derecho. Como consecuencia concluiremos, que los elementos que integran el concepto de trabajador son los siguientes:

- a) Es siempre una persona física.

35 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. p. 3002.

- b) La persona física se constituye en trabajador cuando presta un trabajo personal.
- c) La realización del trabajo debe ser de manera subordinada.
- d) El trabajador debe recibir por la prestación de su trabajo un salario.

2.5.1. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Es necesario señalar, que legalmente no sólo es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo centralizado, desconcentrada o paraestatal que tenga a su cargo funciones de servicios públicos.

Los trabajadores al servicio del Estado, podrían definirse tal y como lo establece el Dr. Mario de la Cueva:

“ Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se

realizan las funciones de los órganos titulares del poder público.”³⁶

Para el Dr. José Dávalos, los trabajadores al Servicio del Estado son:

“Las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales).”³⁷

Desde nuestro punto de vista la definición más completa de los trabajadores al servicio del Estado es la expresada por el maestro Morales Paulín quien define al mismo como:

“Toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estado que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un

36 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Doceava edición, Porrúa, México, 1991, p. 545.

37 *Ibidem.*, p. 3107.

nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.”³⁸

Para el Dr. Roberto Báez Martínez, “la función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral. Por lo tanto, es de considerar que cuando el común de la gente generaliza, al emitir sus juicios respecto de la burocracia tiene razón, porque se trata de un todo homogéneo, no obstante la aparente diversidad de regímenes que le son aplicables, inclusive la distinción existente según los niveles jerárquicos que la caracterizan.” “ Por lo tanto, en el Derecho Burocrático también tiene aplicación, la insuperada Teoría Integral del Derecho del Trabajo...”³⁹

Ahora bien, dentro del artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado “B” se dice que: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

De lo antes expuesto, se puede clasificar a los trabajadores al servicio del Estado por:

38 MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. P. 80.

39 BÁEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho del trabajo. Tomo I, Sista, México, 1989, p. 197.

- a) Por la naturaleza jurídica de su vinculación o relación laboral,
- b) Por la duración de la relación laboral: de planta o temporal,
- c) Por su rango: funcionario o empleado.

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata, para designar al trabajador que presta sus servicios al Estado, y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos, aún cuando en la actualidad se utiliza como una acepción peyorativa o despectiva.

Sobre el particular el Dr. Roberto Báez Martínez puntualiza:

“Con el transcurso del tiempo encontramos que en el siglo XVIII, los FISIOCRATAS franceses nominan a este cuerpo de hombres dedicados a LA FUNCION PUBLICA, como BUROCRACIA; término que, desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales, para identificar AL FORMALISMO, LA ALTANERIA, EL DESPILFARRO DE RECURSOS, LA FALTA DE ENTUSIASMO PARA DESARROLLAR SUS ACTIVIDADES, LA CORRUPCIÓN Y LA ADOPCIÓN DE TRAMITES EXCESIVOS que, entre otros,

caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos totalitarios, autoritarios y demagógicos durante los siglos XVII y XIX, sentimiento negativo y generalizado que no ha desaparecido en nuestros días.⁴⁰

Es necesario señalar, que se considera trabajadores al servicio del Estado a aquellas personas que laboran en los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones como: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil, Hospital Infantil, más no así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, tal y como lo establece el artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, acorde en la Tesis Jurisprudencial No. 1/96 que a la letra dice:

***ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º 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**

40 BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho del Trabajo. Op. Cit., p. 156-157.

de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que como es lógico no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurrirían en inconstitucionalidad como sucede en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada no forman parte del Poder Ejecutivo Federal cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración Pública centralizada como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 11115/93.- Ismael Contreras Martínez.- 30 de mayo de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en ausencia de él hizo suyo el proyecto el ministro Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1893/94.- María de la Luz Bachiller Sandoval.- 30 de mayo de 1995.- Mayoría de ocho votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1226/93.- Francisco Coronel Velásquez.- 5 de junio de 1995.- Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1911/94.- José Luis Rodríguez González.- 11 de julio de 1995.- Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93.- Armando Montes Mejía.- 14 de agosto de 1995.- Mayoría de nueve votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro en ausencia de él hizo suyo el proyecto el ministro Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Finalmente debemos mencionar, que los trabajadores al servicio del Estado pueden ser clasificados en trabajadores de base o de confianza, de éstos últimos hablaremos en el punto que precede.

2.5.2. TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En opinión de Santiago Barajas Montes de Oca, nos define que los trabajadores de confianza son:

“Las personas que por la naturaleza de sus funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan.”⁴¹

Así mismo, continua señalando que:

“Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico y social de una empresa o establecimiento, y la

41 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit., P. 3110.

que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.⁴²

Es necesario mencionar que los trabajadores de confianza se pueden clasificar en:

a) Altos empleados: administradores, directores, gerentes, representantes del patrón, y

b) Empleados de confianza en general: son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones, esto es, que para que tengan este carácter se requiere que las actividades que desempeñen sean de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento.

Sobre el particular, los servidores públicos, según lo expresado por el artículo 108 Constitucional, son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; y

42 Idem.

refiere también en su último párrafo que dentro de las Constituciones de los Estados de la República, deberán precisar el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Es necesario señalar que las Leyes Reglamentarias del Artículo 123 Constitucional en sus apartados A y B tienen planteamientos diferentes para clasificar a los trabajadores de confianza; por una parte, el artículo 9º de la del Trabajo considera que la naturaleza del trabajo desempeñado es el factor que determina finalmente el carácter de un trabajador como de confianza, y de manera genérica se limita a enunciar las funciones consideradas de confianza (dirección, inspección, vigilancia y fiscalización), en el artículo 5º de la de los Trabajadores al Servicio del Estado establece una larga enumeración de quienes son considerados trabajadores de confianza y también se atiende al criterio de que la naturaleza de las funciones desempeñadas es lo que otorga a un trabajador la categoría de confianza, pero agrega a estas funciones que determinan la calidad de un trabajador como de confianza las siguientes: manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica y asesoría o consultoría.

Esta última Ley aludida no sólo se limita a enunciar estas funciones como se hace en la del Trabajo, sino que se determina en forma más precisa en qué casos o bajo qué condiciones se darán dichas funciones, lo cual se establece en el artículo 5º.

Así mismo, dentro de aquella Ley pese a que en su artículo 5º considera como trabajadores a aquellos nombrados de confianza, se les excluye en forma expresa del régimen de aplicación según lo dispuesto en su artículo 8º, lo cual puede considerarse, como lo hace José Dávalos, de absoluta inseguridad y desprotección, al grado de que solamente les está garantizado el disfrute de las medidas de protección al salario y que gocen del beneficio de la seguridad social.

Ejemplo de todo lo anterior, tal y como lo establece el Dr. Roberto Báez Martínez, "si los trabajadores burócratas en general no tienen derecho a la rescisión, menos aún los servidores públicos de confianza pueden tener ese derecho"⁴³, es por ello que consideramos necesario establecer un concepto y una regulación específica para ellos.

Desde nuestro punto de vista, los trabajadores de confianza al servicio del Estado son aquellos trabajadores que desempeñan funciones que se considera deben realizarse con discreción y lealtad mismas, como son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría; manifestando con ello nuestra conformidad con el hecho de que la determinación de un trabajador como de "confianza" debe hacerse teniéndose en consideración las funciones que realiza.

43 BÁEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho del Trabajo, Op. Cit., p. 201.

2.6. CONDICIONES DE TRABAJO

La relación fundamental de todo estudio sobre las condiciones de trabajo es el propio trabajador.

La protección de los operarios, se haya históricamente vinculada, en sus inicios, a la preocupación, por las desfavorables condiciones en que debían prestar sus servicios. La cual constituye un factor determinante para el surgimiento de disposiciones tendientes a lograr la protección, asegurar la salud y la vida del trabajador.

Las condiciones de trabajo son las normas conforme a las cuales se determina la forma y términos en que debe prestarse el servicio.

Mario de la Cueva señala que tienen como finalidad elevar la condición del hombre, colocarlo en el plano donde pueda moverse el espíritu y aspirar a la cultura. Y las define como:

“... las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las

prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo."⁴⁴

Otros autores las estiman como las distintas obligaciones que tienen los sujetos de las relaciones laborales.

El artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

El artículo 56 del citado ordenamiento legal estipula que las condiciones de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas por la ley y consagra un principio de igualdad: a trabajo igual condiciones de trabajo igual.

El numeral 24 de la invocada ley señala que las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito y el artículo 26 previene que la falta de éste no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo, ya que la falta de esta formalidad es imputable al patrón.

El artículo 25 señala y puntualiza sobre este particular que:

44 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit., p. 266.

“El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

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

Sobre este particular, el Dr. Alberto Trueba Urbina señala que "aún cuando no exista documento en que conste el contrato y las condiciones de trabajo, los trabajadores gozan de la protección social que contiene el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del trabajo, la costumbre laboral que beneficia al trabajador y la jurisprudencia que también sea favorable al mismo y que supere a la Ley fundamental o a la ley reglamentaria. Por ello la propia ley dispone que se presume la existencia del contrato o de la relación de trabajo en todo caso en que exista prestación de servicios, sin tomar en cuenta el acto que origine la prestación."⁴⁵

2.7. JORNADA

Para Alberto Trueba Urbina dice "la teoría de la jornada de trabajo se funda en el principio de derecho social de proteger la vida y la salud de los trabajadores, así como su justa compensación que mitigue en mínima parte la plusvalía."⁴⁶

Mario de la Cueva opina que "jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrono para prestar el trabajo".⁴⁷

Euquerio Guerrero afirma que jornada de trabajo es:

45 Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina Y Trueba Barrera, Op. Cit., p.37.

46 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Op. Cit., p. 286.

47 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit., p. 274.

“... el lapso de tiempo durante el cual un trabajador debe estar disponible, jurídicamente, para que el patrón utilice su esfuerzo de trabajo intelectual o material.”⁴⁸

En la antigüedad, el trabajo material era considerado como indigno de los hombres libres, reservándose exclusivamente para los esclavos. El dueño del esclavo fijaba, a su arbitrio, la duración de la jornada de trabajo, dado que los esclavos eran considerados como cosas de su propiedad y como resultado de éstos se tenía un fruto físico natural.

En la época medieval por la deficiente iluminación nocturna y olvidándose en lo absoluto de la salud de los trabajadores, el factor que determinaba la duración de la jornada era la luz solar, toda vez que en aquella época existía una gran injusticia y una explotación permanente del hombre por el hombre, dado que no existía la visión del trabajador como un ser humano, sino por el contrario como una bestia de carga, de igual modo los empresarios imponían las jornadas a su arbitrio en base al pretexto de la libertad de contratación y de la autonomía de la voluntad.

En las primeras fases de la Revolución Industrial estuvieron caracterizadas por extenuantes jornadas, conocidas como de sol a sol, éstas variaban según épocas y países y por lo general no pasaban de diez horas en verano y ocho en invierno.

48 GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Undécima edición, Porrúa, México, 1980, p.119.

La reducción de la jornada comienza por aplicarse en trabajo de mujeres y de niños. Las medidas legislativas para el trabajo de adultos fueron muy escasas. En Alemania, en 1891, la jornada era de once horas diurnas; Francia adoptó una de doce horas; Suiza aplicó once y en los días sábados y vísperas de fiestas, diez horas.

En la mayoría de los países la duración de la jornada dependía de la voluntad de los patrones, quienes no creían en la posibilidad de reducir la jornada de trabajo y dar al mismo tiempo un salario igual o mayor.

En nuestro país fue hasta la Declaración de derechos de 1917 que se resolvió definitivamente el problema en sus fracciones primera y segunda, dado que se establecía la duración de la jornada máxima en ocho horas en el día y de siete en la noche, brillando la tesis de que el artículo 123 es únicamente el mínimo de beneficios que deben prestarse al trabajo. Es así que en la fracción XXVII, inciso "b" del mencionado artículo establece la jornada máxima de ocho horas, la cual para muchos tratadistas es denominada jornada humanitaria, que será "la fijada por el trabajador y el patrono y la consignada en los contratos colectivos, igual o menor que la jornada máxima, si es notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo."⁴⁹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Washington del 29 de octubre de 1919 al 20 de enero de 1920, adopta el convenio número uno por el que se limita, solo en las empresas

49 DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit., Tomo I, p. 275.

industriales, la jornada de trabajo en ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales.

Tarde, y una vez reglamentado el artículo 123 de la norma Suprema, se observa que nuestras Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970 fijaron, respectivamente en los artículos 71 y 67, en ocho horas la duración máxima de la jornada diurna, en siete horas la nocturna y en siete horas y media la mixta.

En México, la Declaración de los Derechos Sociales de 1917, establece que la duración de la jornada máxima será de ocho horas en el día y siete en la noche, observando también una mixta que es la que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno sea menor de tres horas y media, pues si comprende tres y media o más se reputará jornada nocturna.

Desde nuestro punto de vista, la jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para desempeñar su trabajo, el cual no excederá los límites establecidos por la ley.

La Ley Federal del Trabajo define este término en su artículo 58, el cual determina que:

"Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo".

La limitación de la jornada se ha hecho una necesidad, ya que el trabajador debe tener un tiempo necesario para descansar, otro para su recreación, para que al momento de volver a su labor la desempeñe de la mejor manera y rinda en la misma lo más posible.

Nuestra legislación, regula la duración de la jornada, en virtud de que el hombre tiene cierto límite físico y la prolongación de la jornada trae como consecuencia la pérdida de facultades, tanto físicas como mentales. El trabajo nocturno es más fatigante, además el enjundioso, no puede conseguir un descanso reparador durante el día. Por lo consiguiente, la labor nocturna goza de una jornada más reducida.

Es por lo anterior, que el artículo 123 de la Constitución en las fracciones I y II señala la duración de la jornada de trabajo:

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

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas."

Nuestra Ley Federal de Trabajo señala tres clases de jornada. La jornada diurna es comprendida entre las seis y las veinte horas; la nocturna es la comprendida entre las veinte y las seis horas y la mixta que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, debiendo ser la nocturna menor de tres horas.

2.8. SALARIO

El salario es un elemento esencial de la relación laboral, su importancia reside en constituir para el trabajador un ingreso primordial cuya regularidad y periodicidad aseguran un nivel económico y decoroso para el trabajador y su familia.

Más que un aspecto económico, el salario tiene una esencia de carácter social, porque el trabajador, al colocar su fuerza de trabajo al servicio de otro, debe recibir lo suficiente para llevar una vida digna y decorosa.

Mario de la Cueva considera que el salario debe asegurar la salud y la vida del hombre y permitirle elevarse a una vida auténticamente humana. Por lo que define al salario como:

“... la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda

conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que aseguren al trabajador y a su familia una existencia decorosa.”⁵⁰

Para el maestro Trueba Urbina, el salario tiene una función eminentemente social, pues está destinado al sustento del trabajador y de su familia; es la remuneración de la prestación de servicios que nunca equivale a la compensación real que corresponde al trabajador, lo que origina la plusvalía.”⁵¹

Nuestra Ley laboral en su artículo 82 define al salario como: “... la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.”

Concepto con el cual expresamos nuestra conformidad, ya que entendemos por retribución, el pago o remuneración, esta última idea es muy apropiada en cuanto a que se liga directamente a la de prestación de un servicio y que no necesariamente su satisfacción debe ser en efectivo.

El salario, entendido como la justa retribución que deba percibir el trabajador, a fin de llevar una vida digna y decorosa, se encuentra constituido por los siguientes elementos:

50 Ibidem, p. 297.

51 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Op. Cit., p. 291.

- a. Remunerador. El trabajador debe percibir un salario de acuerdo con la duración del trabajo y el esfuerzo efectuado.
- b. Justo. Al constituir el elemento de vital subsistencia para el trabajador y su familia, el salario debe responder a satisfacer las exigencias de un nivel de vida digno.
- c. Continuo. La obligación de pagar el salario es independiente de prestar efectivamente el trabajo.
- d. Nominal. La obligación de pagar el salario en moneda de curso legal.
- e. Real. La obligación de pagar un salario integrado debidamente por todas las prestaciones legales y contractuales.

La ley obliga al patrón a entregar el salario en forma, lugar y en la medida convenida en los casos de enfermedad, vacaciones, licencias con goce de sueldo y maternidad.

El artículo 85 de la Ley de la materia contiene el elemento de salario remunerador y que nunca debe ser menor al mínimo.

Por lo antes expresado, es necesario señalar el concepto de salario mínimo, el cual se encuentra en el artículo 90 de la Ley multicitada, que a la letra dice:

"Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación, obligatoria de los hijos."

Se consideran de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el ascenso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Salario mínimo, va a ser aquella cantidad en efectivo que se da al trabajador por una jornada de trabajo, que viene a ser un límite de lo menos que se le puede otorgar por la prestación de su servicio. Esto no quiere decir que sea lo que recibe por una jornada de trabajo, ya que esta puede ser mayor al mínimo. El trabajador puede incluso laborar menos horas que las señaladas por una jornada normal y no por ello va a recibir como salario una cantidad inferior al mínimo señalado en la ley.

El artículo 84 de la ley establece que "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación,

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

Lo antes mencionado es resultado de la lucha de los trabajadores para la reivindicación del derecho a obtener el pago real que les pertenece por el trabajo realizado.

El salario puede ser pagado de la siguiente manera:

1. Por unidad de tiempo, esto es cuando se trabaja únicamente unas horas.
2. Por unidad de obra, cuando se hace un trabajo a destajo.
3. Se paga por comisión en el caso de los agentes de comercio;
4. En cuanto al precio alzado es semejante a lo que se entiende a el pago por unidad de obra, la diferencia recae en que a precio alzado al trabajador se le paga por un conjunto de cosas, bienes o servicios que hayan realizado.

El artículo 88 de nuestra ley establece los plazos para el pago del salario que es semanal o quincenal.

El artículo 108 señala que “El pago del salario se efectuará en el lugar donde los trabajadores presten sus servicios”. El artículo 109 establece que

“el pago se efectuará en día laborable, durante las horas de trabajo o inmediatamente después de su terminación”. Lo anterior, tiene como finalidad proteger al salario, para que cumpla su función social y económica.

Al respecto, resulta necesario puntualizar lo citado por la Ejecutoria, que a la letra dice:

Salarios, lugar de pago de los. En interpretación correcta de lo que dispone el artículo 108 de la Ley Federal del Trabajo, el salario debe pagarse en el lugar donde se prestan los servicios; por tanto, no existe incumplimiento en tal pago, si donde se le cubre al trabajador es un campamento de la sierra donde está la nómina y se hace la liquidación del salario básico, así como de la cantidad previamente pactada por cada kilómetro de camino terminado.

Ejecutoria: Boletín núms.. 23 y 24, nov. Y dic. 1975, p. 168-T.C. del Octavo Circuito.- A.D. 308/75, Jesús González Quiroz. 27 de nov. De 1975. U.

2.9. VACACIONES

Las vacaciones surgen de una exigencia de la naturaleza humana. Sus efectos, unidos al de preservar la salud, se traducen en una mayor eficiencia en la producción y en el nivel de vida de los trabajadores, consisten en dar al trabajador una prolongación del descanso semanal para devolver al trabajador su energía.

Mario de la Cueva estima que las vacaciones son:

“Una prolongación del descanso semanal, pues sus fundamentos son los mismos, pero adquieren una fuerza mayor, devuelven al trabajador su energía, da oportunidad para intensificar su vida familiar y social, y la ocasión de trasladarse a lugares de recreo.”⁵²

Las vacaciones son un derecho indiscutible de todo trabajador, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 78 estipula: “ Los trabajadores deberán disfrutar en forma continua seis días de vacaciones, por lo menos.”

52 DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit., p. 290.

Las vacaciones están constituidas por días continuos, basándose en la antigüedad que tiene el trabajador laborando, el artículo 76 establece:

“ Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrán ser inferior a seis días laborales, y que aumentará en dos días laborales hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios.

Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios.”

El artículo 81 establece que “Las vacaciones deberán concederse a los trabajadores dentro de los seis meses siguientes al cumplimiento del año de servicios. Los patrones entregaran anualmente a sus trabajadores una constancia que contenga su antigüedad y de acuerdo con ella el período de vacaciones que les corresponda y la fecha en que deberán disfrutarlo.”

Acorde con lo expuesto por el precepto citado, se prohíbe compensar las vacaciones con una remuneración, excepto cuando la relación laboral termine antes de un año de la prestación del servicio, siendo dicha remuneración proporcional al tiempo de servicios prestados.

A fin de que el trabajador pueda disfrutar plenamente de sus vacaciones, y que constituyan la ocasión esperada de distracción y esparcimiento a lugares de recreo, el artículo 80 dispone que "Los trabajadores tendrán derecho a una prima de vacaciones no menor del veinticinco por ciento de los salarios que les correspondan".

Sobre el particular, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera particularizan que " el objeto de esta disposición es que los trabajadores disfruten de sus vacaciones, obteniendo un ingreso extraordinario, a efecto de que no contraigan obligaciones que excedan de sus ingresos normales."⁵³

2.10. ESTABILIDAD

La Estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrón, ya que la estabilidad es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber de él, pues en ellas se dice, en aplicación del artículo 5º de la Constitución, que la estabilidad depende de la voluntad del trabajador y por otra es un deber para el patrón.

La estabilidad, es un principio que surgió de la idea del Constituyente de Querétaro de 1917; es una de las máximas aspiraciones de amplios

53 Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina y Trueba Barrera. Op. Cit., p. 61.

sectores de trabajadores que se proponen conseguir mediante la estabilidad, cierta seguridad en el empleo.

Esta garantía social que se encuentra prevista en el artículo 123 fracción XXII de la Ley Superior y en el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo.

Para José Dávalos "El trabajo de planta es la cristalización de uno de los principios sustanciales del derecho del trabajo: la estabilidad de los trabajadores en el empleo; tan esencial es el trabajo, como el agua que bebemos o el aire que respiramos."⁵⁴

Para Mario Daveali:

"La estabilidad, en sentido propio, consiste en el derecho del empleado a conservar el puesto durante su vida laboral (o sea, en el caso de existir jubilaciones o pensiones por vejez o incapacidad, hasta cuando las adquiere el derecho a la jubilación o pensión), no pudiendo ser declarado cesante, antes de dicho momento, sino por algunas causas taxativamente determinadas."⁵⁵

54 DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Porrúa, México, 1992, p.24.

55 DAVEALI, Mario. El Derecho del Trabajo. Tomo I, Astrea, Argentina, 1983, p. 536.

Por su parte, Nestor de Buen precisa que:

"La estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, si no por tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia del trabajo, el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural."⁵⁶

Dada la importancia de los criterios vistos con antelación, y sin el ánimo de hacer de menos a ninguno de ellos, a nuestro juicio la estabilidad en el empleo es un derecho de los trabajadores, que se traduce en conservar el empleo por el lapso que el tipo de la relación lo requiera; que aún cuando sea de manera excepcional la relación de trabajo puede concluir por voluntad exclusiva del patrón.

56 DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Op. Cit., p. 576.

En el mismo orden de ideas, pensamos, sin duda alguna, que la estabilidad en el empleo es una de las manifestaciones más importantes del Derecho del Trabajo, porque sin ella el trabajador quedaría sujeto a la voluntad del patrón, es decir, su duración en el empleo estaría sujeta a los intereses del patrón.

Por todo lo expuesto, es necesario plasmar lo que el maestro Hugo Ítalo Morales apunta: "La estabilidad es un derecho que se concede a los asalariados el cual se traduce en la conservación del empleo, siempre que subsistan las condiciones iniciales en que se produjo la prestación del servicio y se cumplan las obligaciones adquiridas en el contrato". "... si las causas de la contratación subsisten, no existe razón legal para la separación, puesto que se requiere del trabajo de una persona para su desempeño, la cual deberá ser precisamente la que se encuentra prestando el servicio, sin que se pueda argumentar el cumplimiento de la condición o fenecimiento del término, cuando se requiere forzosamente un servicio remunerable." "... En todo caso debe expresarse con claridad las causas justificadas de su separación." "De todo lo anterior se desprende que todos los trabajadores, por el simple hecho de reunir esa calidad, están en el derecho de exigir una certidumbre absoluta sobre la vigencia de sus contratos, que les permita desarrollar sus labores sin temor a separaciones injustificadas."⁵⁷

Creemos necesario señalar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpreta respecto a la estabilidad:

57 SALDAÑA MORALES, Hugo Ítalo. La estabilidad en el empleo, Trillas, México, 1987, p. 19 y 20.

TRABAJADORES, ESTABILIDAD DE

LOS. Modalidades. Las disposiciones del artículo 24 fracción III de la Ley Federal del trabajo, consignan la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, como supuesto necesario para la realización de la seguridad social. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos comprende dos modalidades: la permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo y la exigencia de una causa razonable para su disolución. Esta causa razonable de disolución es la garantía de la estabilidad en el trabajo. La Ley del Trabajo considera como causas razonables de disolución, en primer lugar, la que se refiere a la esencia de la naturaleza del trabajo desempeñado, que motiva precisamente la celebración de un contrato de trabajo para obra determinada, pues sería ilógico que celebrándose el contrato únicamente para efectuar la obra determinada, una vez concluida, el patrón tuviera que seguir pagando un salario por el desempeño de un trabajo que ya no existe; si la desocupación es una consecuencia natural de la satisfacción de una necesidad, no sería justo, ni lógico, ni posible económicamente, que una vez terminado el trabajo contratado y ya no existiendo

materia para el mismo, se obligara al patrón a mantener a un obrero, cuyos servicios no se utilizarán. El segundo caso que reconoce la Ley como causa razonable de disolución es el contrato celebrado por tiempo fijo, cuando el servicio que se va a prestar es transitorio por naturaleza. En este segundo caso son aplicables las mismas consideraciones que anteriormente se hicieron sobre el trabajo para obra determinada; pero la Ley no descuida la protección del obrero y establece en el artículo 39 que : "Si vencido el término del contrato, subsisten las causas que le dieron origen a la materia del trabajo, se prorrogará el contrato por todo el tiempo que perduren estas circunstancias". Otras causas están fijadas en el artículo 126 del propio ordenamiento. La estabilidad en el trabajo está condicionada en todos los casos a que sea posible económicamente la prolongación del trabajo. Con las disposiciones que se han analizado, se ha impedido que el patrón, a su libre elección, prive a un obrero de su ocupación.

Apéndice de 1917-1965, 5ª parte, tesis 201, pág. 188 y sigs.

CAPITULO III

3.1. MARCO JURIDICO DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

En el presente punto vamos a hacer mención de las leyes y los artículos que nos servirán de fundamento para la realización del presente capítulo. Es por ello que analizaremos el artículo 123 apartado "B" en sus fracciones IV, la que se refiere a los salarios; VI, que habla de las retenciones y descuentos a los salarios; X, que se refiere a la Seguridad Social y XIV, que habla en específico de los derechos que tienen los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

De igual manera, será analizada la Ley Federal del Trabajo, en concreto los artículos que hablan de los trabajadores de confianza, mismos que nos servirán de base para un estudio de las prerrogativas y obligaciones que los mismos tienen.

Finalmente será analizada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 3, 4, 5, 7, 8; así como, en algunos otros preceptos relacionados con el tema.

3.1.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 123 al cual nos referiremos en este punto, se encuentra dentro del Título Sexto de nuestra Carta Magna intitulado, "Del Trabajo y de la Previsión Social". En el caso específico, el apartado B, que refiere "El Congreso de la Unión, sin contravención a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, que es el tema que nos ocupa dentro de este trabajo, es por ello, que como lo citamos en el punto que antecede, realizaremos un estudio de las fracciones referentes al salario (fracciones IV y VI) y la seguridad social (fracción X), que son, como la misma fracción XIV del citado artículo menciona, las prerrogativas de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La primera de las mencionadas fracciones establece lo siguiente:

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

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

Esta fracción fue creada con el propósito de brindar mayor protección a los trabajadores al servicio del Estado, puesto que el salario es una retribución, que debe pagar el patrón al trabajador por el servicio que éste presta al primero, como resultado del contrato de trabajo existente entre ambos.

Sin embargo, es necesario que aclaremos que si bien es cierto, que el Estado no reúne las características de un patrón particular, debido a que éste no persigue fines de lucro, también lo es que "el Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación"⁵⁸, Y por ende, hay razón fundada para que la Constitución y la Ley Reglamentaria aseguren y pretendan una relación jurídico-laboral.

De igual forma, es importante señalar que si bien, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, dicha relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está establecido en nuestra ley laboral, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, dado que la misma regula las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, lo que no sucede tratándose del poder público, dado que su objetivo es el de control para la convivencia de los componentes de la sociedad.

58 ACOSTA ROMERO MIGUEL. Derecho Burocrático Mexicano, Op. Cit. P. 370.

Sin embargo, no debe olvidarse que si bien los empleados al servicio del Estado no cuentan con un contrato de trabajo, como lo contempla la Ley laboral aludida, también lo es que éstos cuentan con un nombramiento que da lugar al acto de la designación que contiene en sí mismo su validez legal y produce, desde entonces, los efectos que tuviera dicho contrato.

Es importante que señalemos, que dichas retribuciones que serán hechas a los trabajadores al servicio del Estado no pueden ser menores a las establecidas como salario mínimo general, toda vez que el motivo de la existencia del mismo, se debe a la necesidad de garantizar un salario que asegure condiciones decorosas de existencia, permitiendo un nivel conveniente de vida a los trabajadores, según los criterios de lugar y tiempo en que viven.

“El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo”, tal y como lo establece el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo.

De tal forma y analizando el artículo en estudio, es necesario mencionar que el pago de los salarios de los trabajadores al servicio del Estado deberá encontrarse considerado dentro del presupuesto designado a cada Secretaría o Departamento por parte del Gobierno.

Con independencia de la jerarquía que tengan, los trabajadores de confianza al servicio del Estado tienen derecho al salario. Al respecto es aplicable lo establecido en el artículo 5º de nuestra ley fundamental cuando señala que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución...", siendo de igual forma aplicable lo previsto en el artículo 127 de la propia Constitución, al momento de establecer que "... y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación o del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

Finalmente, es preciso mencionar que en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 123 apartado B, establece que no podrán hacerse deducciones o reducir la cuantía de los salarios previamente establecidos en los presupuestos asignados, lo cual asegura a los trabajadores en la percepción de sus salarios.

Respecto de la fracción VI del mencionado artículo en estudio que a la letra dice:

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

Esta fracción tiene la finalidad de hacer cumplir las obligaciones que tiene cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, y que en el

momento que se infrinja alguna de ellas pueda procederse a hacer descuentos a los salarios, es por ello que estos mismos deben estar perfectamente establecidos dentro de nuestra Constitución Política o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Desde nuestro punto de vista, esta fracción puede traer como consecuencia numerosas injusticias respecto de la decisión del Estado patrón de realizar deducciones o descuentos de los salarios de sus trabajadores, puesto que no se encuentra claramente definida cuáles serían las causas que dañarían como resultado esas restricciones al salario, es por ello, que consideramos que estas causales deben ser claramente señaladas dentro de nuestra Carta Magna.

Finalmente, es necesario mencionar que ninguna de estas restricciones son aplicadas plenamente en beneficio de los trabajadores de confianza.

Respecto de la fracción XI, que es una prerrogativa de los mismos trabajadores de confianza al servicio del Estado nuestra Constitución señala:

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

a)- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y

maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

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

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

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

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como

tiendas económicas para beneficios de los trabajadores y sus familiares;

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

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

Todos y cada uno de los incisos de la citada fracción, tal y como lo establece la similar XIV del multicitado artículo, son prerrogativas de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, las cuales tienen la finalidad de protegerlos respecto de la jubilación, vivienda, enfermedades,

maternidad, invalidez, vejez y muerte, cuestiones que son de suma importancia para todos y cada uno de los trabajadores y previene que:

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

Es necesario aludir, que resulta escueta la regulación brindada al trabajador de confianza dentro de la Constitución, de igual manera no existe una Ley que rijan, regule, articule y fomente la carrera de los servidores públicos, lo cual contribuye a la distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente de esta categoría de trabajadores, injustamente marginados en sus derechos laborales.

El hecho de que los trabajadores de confianza del Gobierno estén excluidos por nuestra Carta Magna y por la propia Ley reglamentaria del artículo 123 Apartado “B”, no impide observar que éstos son verdaderos trabajadores pese a su deber de lealtad y fidelidad que deben observar hacia el Estado.

Aún cuando son solo dos beneficios los que se les conceden a éstos trabajadores en nuestra Constitución, es necesario acentuar que dichos operarios, han adquirido otros derechos con el transcurso del tiempo, como lo es un pago justo, pago de horas extraordinarias, entre otros.

Al respecto Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, enuncian que "Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos en su favor por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Por el solo hecho de estar reglamentadas en las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores en el artículo 1213 Constitucional, dentro del título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el estado y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral."⁵⁹

3.1.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Los trabajadores de confianza regulados por la Legislación laboral, en un principio se conocieron con el nombre de empleados. Durante mucho tiempo se pensó que el título de trabajadores de confianza, derivaba de la voluntad de las partes, de lo que se conviniera o pactara en los contratos colectivos de trabajo, cuestión errónea dado que la nominación de un contrato no determina la naturaleza de los mismos.

Para el profesor Trueba Urbina estos trabajadores eran empleados denominados de cuello alto, pero en la actualidad sí son considerados trabajadores y tienen una identificación de clase frente al patrón; sin embargo, son laborantes que nadie sabe a ciencia cierta quiénes son en realidad y qué derechos tienen. Es por ello que el profesor Mario de la Cueva dice que los trabajadores de confianza están amparados por el artículo 123 apartado A de nuestra Carta Magna, pero que por las

⁵⁹ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge., trigésima sexta edición, Porrúa, México, 1997, p. 16.

características particulares de sus trabajos, la Ley se vio obligada a crear la categoría y someterlos a un régimen especial, sin que se contraríen los principios de dicho artículo.

Dentro de las diversas Leyes de Trabajo así como de los diferentes proyectos de las mismas, se habló muy someramente de dichos trabajadores, ejemplo de ello se encuentra lo estipulado por el artículo 9º de la Ley de 1970, en donde se dice que "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto...".

De igual manera y en el mismo precepto se especifica cuáles son consideradas funciones de confianza, entre las que se señalaba las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan un carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Al respecto el maestro Alberto Trueba Urbina señala: "Es objeto de reglamentación especial en esta Ley el trabajo de confianza. ...para que tengan este carácter se requiere que las actividades que desempeñen en la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento, sean de carácter general; de manera que no debe confundirse, por ejemplo, la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o de cualquier departamento o sector de la empresa en particular, en cuyo caso no son actividades de carácter general y por tanto no son trabajadores de confianza los que prestan dichos servicios."⁶⁰

60 Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina Y Trueba Barrera, Op. Cit., p.27-28.

El maestro Euquerio Guerrero señala a este propósito que: " con el elemento de la generalidad el legislador buscó referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquéllos que ejerzan, así sea accidentalmente, alguna de tales funciones"⁶¹

El Dr. Baltasar Cavazos Flores aduce al respecto: "El citado artículo 9º vino a complicar más la situación y a oscurecer más el panorama de los trabajadores que son de confianza. ...si realmente se quiere ayudar a los trabajadores de confianza, se les debe suprimir del capítulo de trabajos especiales, para que se les apliquen íntegramente las mismas disposiciones relativas a los trabajadores en general."⁶²

Por lo que se refiere a las funciones de confianza a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, las cuales se mencionan en el precitado artículo, consideramos que éstas requieren una breve explicación.

En lo que respecta a las funciones de dirección son las consistentes en establecer un conjunto de reglas o de lineamientos necesarios, para la prestación de los servicios de los enjundiosos.

Así, por lo que se refiere a las funciones de inspección, implica el verificar que los trabajos de la empresa se realicen con sujeción a las prevenciones establecidas, ya sea por instrucciones expresas que provengan de la empresa, ya de la naturaleza de la profesión de los trabajadores.

61 GUERRERO, EUQUERIO. Manual de Derecho del Trabajo, doceava edición, Porrúa, México, 1980.

62 CAVAZOS FLORES, Baltasar. Trabajadores de Con...fianza, Trillas, México, 1993, p.18 y 21.

En lo que concierne a las funciones de vigilancia, estas consisten en observar que se cumpla con las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios de los trabajadores.

En cuanto a las funciones de fiscalización, podemos decir que son aquéllas por medio de las cuales se averigua el comportamiento de otro, se controla los ingresos y egresos de la empresa, y se analiza y vigila las operaciones de la misma.

Por último diremos que las funciones personales del patrón, son las que realizan la secretaria o secretario privado de aquel como son, el chofer del mismo, etc.

Aún cuando el artículo 182 de la Nueva Ley Federal del Trabajo determina que "Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento; en la práctica sucede todo lo contrario, toda vez que estos trabajadores están sujetos a diversas limitaciones:

No deben formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores (artículos 183 y 363 de la Ley Federal del Trabajo), ni contar en los recuentos que se realicen para determinar la mayoría en los casos de huelga de los trabajadores de base (artículo 183 de la invocada Ley), tampoco pueden representar a los demás trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la referida Ley.

Su contrato de trabajo puede ser rescindido por el patrón, cuando exista motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando el hecho cometido por el trabajador de confianza no coincida con algunas de las causales de rescisión enumeradas en el artículo 47 y 185 de la ley de la materia invocada.

Pueden ser despedidos, pero si fueren promovidos de un puesto de base a uno de confianza, tienen derecho de ocupar de nuevo el puesto de planta que tenía antes de ser promovido al de confianza, salvo que exista causa justificada para su separación (artículo 186 de la Ley Federal del Trabajo).

En caso de ser despedidos injustificadamente pueden optar por ejercitar las acciones de cumplimiento del contrato de trabajo o el pago de indemnización equivalente al importe de tres meses y veinte días de salario por cada año de servicios prestados; sin dejar de entenderse la facultad que se concede al patrón de no someterse al arbitraje cuando se demanda la reinstalación, o a negarse a acatar al laudo emitido por la Junta de Conciliación y Arbitraje (artículo 49 fracción III de la Ley referida).

3.1.3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Dentro de este apartado serán revisados los artículos que ya mencionamos en nuestro primer punto como son el 3, 4, 5, 7 y 8 de la Ley

que se alude en el Título Primero denominado Disposiciones Generales, así como lo referente a las relaciones de trabajo, clasificación de los servidores públicos; a) elementos del trabajador de confianza, b) del Gobierno-patrón, c) de la relación jurídico laboral, d) del nombramiento y la estabilidad en el empleo que puede ser absoluta o relativa.

La revisión que llevaremos a cabo a la mencionada Ley, es con motivo de que observemos que la misma aún cuando es la que regula lo estipulado en el artículo 123 apartado B de nuestra Carta Magna, es en el caso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado insuficiente y en algunos preceptos confusa para su interpretación.

Finalmente, cabe aclarar que la revisión a los preceptos mencionados con anterioridad tiene la finalidad de aclararnos la situación de este tipo de trabajadores, conocer sus derechos y prerrogativas, para así poder llegar al cuarto capítulo de este trabajo recepcional, en el cual a falta de regulación expresa y amplia para estos se llevan a cabo en la práctica diversas violaciones a los derechos y garantías de los que deberían gozar de una situación que se ha minimizado a medida que el tiempo transcurre dado que se viene imponiendo el espíritu proteccionista y reivindicador a su favor.

3.1.3.1. LAS RELACIONES DE TRABAJO

Los elementos de la relación jurídico laboral son la realización de las condiciones necesarias para que existan derechos y obligaciones entre el Estado y el trabajador de confianza.

Es necesario puntualizar que la relación jurídico laboral se establece atendiendo a los siguientes elementos:

- A) Servicio personal,
- B) Subordinación, y
- C) Derecho a percibir el salario y a la correlativa obligación de pago del mismo.

Si bien es cierto, que dentro del Derecho Laboral Burocrático, la situación en cuanto a la relación laboral, ha de darse en una forma distinta a lo preceptuado por la Ley Federal del Trabajo, dado que en ella sólo basta que se establezca un servicio de tipo personal y además subordinado a cambio de un salario, para que la relación de trabajo pueda darse; en cambio, dentro del primero mencionando la relación de trabajo no podrá surgir sino hasta el momento en que se firma el llamado nombramiento.

Sobre el particular, José Dávalos nos comenta: " ... Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados en base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que se refiere a sus trabajadores. Los estados siempre conservarán la facultad originaria en materia de relaciones laborales con sus trabajadores; en ejercicio de la misma se expidieron desde hace 20 años, leyes del servicio civil. Más como es de suponerse, éstas y aún las expedidas mas recientemente, estuvieron siempre por debajo de las condiciones que genera el artículo 123 Constitucional en el que, la relación de trabajo, se ofrece desde el

momento en que se establece el servicio personal subordinado a cambio de un salario, mientras que, la relación de trabajo del estado y sus servidores simple y prácticamente surge de lo que es el nombramiento que se le otorga al puesto.⁶³

El Dr. Alberto Trueba Urbina puntualiza que: " El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo denominados "empleados", comprendió dentro de éste concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado; incluyendo los de los Municipios, por que unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera. La lucha política de los burócratas originó que el mencionado Estatuto Cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución por lo que el artículo 123 por reforma constitucional de 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado en dos apartados."⁶⁴

Ahora bien, es necesario precisar lo establecido por el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

Las relaciones jurídicas de los trabajadores al servicio del Estado son casi similares a la de los trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo, sin embargo resulta contradictorio, toda vez que al decir que "la

63 DAVALOS MORALES, JOSE. Derecho del Trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1992, p. 451 y 453.

64 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Del Trabajo. Op. Cit., p. 38.

relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio", se olvida que los titulares de las dependencias son meros representantes y no en sí el patrón, que dentro de estas relaciones burocráticas son el Estado.

Desde nuestro punto de vista, el precepto citado carece de un efecto técnico en su redacción, al establecer la relación laboral entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de las mismas; consideramos que dichos titulares no son más que representantes del órgano estatal; por ende la relación laboral se da entre el Estado y el trabajador.

De igual forma, en dicho precepto no se menciona al trabajador de confianza al servicio del Estado, lo cual nos lleva a pensar que la relación jurídico laboral es el vínculo que une al trabajador de base o de confianza con el Estado-patrón, lo cual debería ser mencionado de manera específica, concreta y clara dentro del citado artículo.

Finalmente, es necesario aclarar que si bien desde el punto de vista administrativo, es indispensable un nombramiento para desarrollar la función de trabajador de base, ahora bien, para el de confianza esto resulta mucho más complicado, ya que a pesar de que su función inicia desde el nombramiento, de todos modos se encuentra fuera de la regulación de la Ley Burocrática (artículo 8°).

3.1.3.2. CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En realidad, lo que es el concepto de servidores públicos, va a identificarse totalmente con todas y cada una de las personas que prestan sus servicios al Estado. Sin embargo, en términos generales, serán aquellos que se encuentran contemplados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 de nuestra Constitución, mismos a que hace referencia el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; siendo una de sus principales obligaciones, las de cumplir con lo que la legislación les ordena, es decir que deberán de llevar a cabo el principio de legalidad en cada una de sus Dependencias.

De igual modo, pueden considerarse servidores públicos a todos aquéllos mencionados por el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a continuación se enumeran, que dice: "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, 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 Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los tres organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Ahora bien, para Miguel Acosta Romero el servidor público es:

“ Aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).”⁶⁵

A los servidores públicos, la ley les otorga facultades de decisión o ejecución del derecho, convirtiéndolos en autoridad, tanto al gobernador como al policía municipal.

Es necesario que mencionemos que estos servidores públicos, deben invariablemente de respetar el principio de legalidad, esto indica estrictamente lo que la ley les ordena ya que de lo contrario, pudiera incurrir en responsabilidad.

Así, la situación en cuestión se abre aún más al sólo concepto del trabajador de confianza, ya que desde un plano generalizado partimos del servidor público, en donde vamos a encontrar al trabajador de confianza y a los trabajadores de base.

65 ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derecho Burocrático Mexicano, Op. Cit., P.106.

Sobre el particular, es necesario señalar lo establecido por la siguiente tesis jurisprudencial, que evidencia la situación expresada en párrafos anteriores:

**TRABAJADORES DE CONFIANZA.
CARGA DE LA PRUEBA DE ESE
CARACTER, CUANDO SE OPONE COMO
EXCEPCION.**

Si el actor se dice despedido injustificadamente y reclama el cumplimiento de su contrato de trabajo, o sea la reinstalación en el puesto que desempeñaba en el momento de ser despedido, y por su parte el patrón se excepciona manifestando que por ser trabajador de confianza fue despedido y pone a su disposición las prestaciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al demandado la carga de la prueba para demostrar que las labores desarrolladas por el actor tienen las características de las funciones consideradas como de confianza y que con toda precisión establece el artículo 9o. del citado ordenamiento legal, a menos que el propio demandante expresamente reconozca tal calidad en su demanda. De no acreditar dicha circunstancia, no puede prosperar la excepción opuesta y debe considerarse que el despido es injustificado y condenarse a la reinstalación solicitada.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER
CIRCUITO.**

Amparo directo 731/95 (7304/95). Francisco Contreras Ochoa y otros. 25 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Enrique Munguía Padilla.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena

3.1.3.3. ELEMENTOS DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA

Es necesario que mencionemos que el artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace la clasificación de sus trabajadores, en los que nombra a sus empleados de base y a los de confianza; pero es el 5º que invocaremos textualmente, el que determina los cargos o empleos que se consideran con la característica de confianza; luego entonces, para que dichos cargos o empleos sean considerados con tal categoría, es necesario que así se establezca por disposición legal.

" Artículo 5 Son trabajadores de confianza:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.
- II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
 - a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general confieren la

representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las 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 o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-

secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

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

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los

Audidores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

Sobre el particular, es importante transcribir lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**CONFIANZA, TRABAJADORES DE.
NO ES VÁLIDO ATRIBUIR ESE
CARÁCTER POR ANALOGÍA.**

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, detalla a los empleados y funcionarios públicos que tienen el carácter de trabajadores de confianza, por lo cual, sólo los señalados en dicho precepto tienen esa calidad, sin que pueda aplicarse por analogía a diversos funcionarios.

**TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

Amparo directo 677/98.-Moisés Octavio Reyes Morales.-27 de agosto de 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: Fernando Narváez Barker.-Secretario: Nicolás Castillo Martínez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, página 558, tesis 2a./J. 30/98, de rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIOS DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL DEL ESTADO DE MÉXICO. PARA DETERMINAR SU CALIDAD NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VIII, Octubre de 1998. Tesis: II.T.40 L Página: 1122. Tesis Aislada.

**TRABAJADORES DE CONFIANZA.
CARGA DE LA PRUEBA DE ESE
CARACTER, CUANDO SE OPONE COMO
EXCEPCION.**

Si el actor se dice despedido injustificadamente y reclama el cumplimiento de su contrato de trabajo, o sea la reinstalación en el puesto que desempeñaba en el momento de ser despedido, y por su parte el patrón se excepciona manifestando que por ser trabajador de confianza fue despedido y pone a su disposición las prestaciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al demandado la carga de la prueba para demostrar que las labores desarrolladas por el actor tienen las características de las funciones consideradas como de confianza y que con toda precisión establece el artículo 9o. del citado ordenamiento legal, a menos que el propio demandante expresamente reconozca tal calidad en su demanda. De no acreditar dicha circunstancia, no puede prosperar la excepción opuesta y debe

considerarse que el despido es injustificado y condenarse a la reinstalación solicitada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER
CIRCUITO.

Amparo directo 731/95 (7304/95).
Francisco Contreras Ochoa y otros. 25 de
octubre de 1995. Unanimidad de votos.
Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario:
Enrique Munguía Padilla.

Instancia: Tribunales Colegiados de
Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la
Federación y su Gaceta. Epoca: Novena
Epoca. Tomo III, Marzo de 1996. Tesis:
I.4o.T.20 L Página: 1037. Tesis Aislada.

Lo expuesto por el artículo 5º de la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional en su apartado "B", resulta clara al señalar cuáles serán los puestos denominados de confianza, es por ello que podemos inferir que sólo estos servidores serán los que cuentan solamente con los derechos que les confiere el citado artículo en su fracción XVI, que tienen atribuidas funciones de vigilancia, fiscalización, dirección o inspección.

Es importante que invoquemos otro de los preceptos que determina al trabajador de confianza, que es el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra expresa: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto"; que a nuestra consideración es claro y contundente en su señalamiento.

De igual forma, podría utilizarse el concepto que el Derecho Administrativo hace del funcionario público que de manera generalizada

puede ocuparse para delimitar la idea de lo que es en sí el trabajador de confianza en la Legislación Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dado que el desglose que ejecuta el artículo 5º de la misma ley, es bastante extenso, y además está totalmente desglosado sobre la base de los Poderes de la Unión que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Sobre este particular es necesario evocar lo expresado por el maestro Italo Morales que señala: "...Se pueden deducir las características que normalmente tienen los empleados de confianza; es decir, sustituyen al patrón total o parcialmente en las funciones que a éste le corresponden; o bien, colaboran con él en un contacto íntimo..."⁶⁶

3.1.3.4. ELEMENTOS DEL GOBIERNO-PATRON

Sobre éste tópico, Miguel Acosta Romero opina lo siguiente:

"Existen aún autores que consideran al Estado como sujeto con carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre él y el trabajador burocrático y otros aseveran que reúne las características de un patrón particular... Nosotros nos inclinamos por la primera teoría, ya que el Estado no puede

66 MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Op. Cit., p.80.

considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro”.⁶⁷

Como base de la definición de patrón invocaremos a la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 10, textualmente expresa: “patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.”

Por lo tanto, son sujetos del Derecho del Trabajo las personas físicas y morales de derechos subjetivos y de deberes jurídicos de índole laboral, el concepto patrón se caracteriza primordialmente, a diferencia del trabajador, en que puede ser una persona física o una persona moral, tomando en consideración la relación que los une. De ahí que, el patrón es la persona física o moral que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante retribución.

De lo dicho con anterioridad, podemos concluir que los elementos que caracterizan al patrón, y tomando en cuenta que el mismo es toda persona natural o jurídica, el Estado, reúne todas las características de un patrón, es decir, toda vez que como tiene trabajadores a su servicio subordinado a través de una relación laboral, a quienes les paga un salario, es considerado con carácter de Estado-patrón, aún cuando no persigue un fin de lucro con su actuación.

67 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 369.

Respecto de lo anterior, es necesario señalar lo que opina Alberto Trueba Urbina al respecto: "El Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática. De aquí arrancan nuevas características típicas del Estado moderno."⁶⁸

Para el Dr. Roberto Báez Martínez el Estado mexicano es patrón: "Cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas, de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. Sin embargo, cabe hacer una crítica certera en el sentido que cuando el Estado, patrón, en la relación pública, desobedece la ley a través de sus representantes y no acata los laudos de los tribunales burocráticos, la Ley es ineficaz para hacerlos cumplir. No existe otro recurso que el de responsabilidades de los servicios públicos de la Administración Pública Federal y la Ley de Amparo."⁶⁹

Sobre el mismo punto el maestro Baltasar Cavazos Flores apunta: "Los altos funcionarios son los que se encuentran colocados en la cima de la organización del estado y son los encargados de las decisiones y responsabilidades de la administración pública. ... los empleados son simples ejecutores"⁷⁰, de lo anterior se desprende, que el Estado para cumplir con sus obligaciones y necesidades brinda a los funcionarios imperio para que sigan sus fines.

68 TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico-Práctico del Derecho Procesal del Trabajo, Op. Cit., p. 730.

69 BÁEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho del Trabajo, Op. Cit., p.189.

70 CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de con... fianza, Op. Cit., p. 34.

Siguiendo el concepto que el maestro Mario de la Cueva brinda de patrón, "...la persona física o jurídica que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"⁷¹, por lo se puede inferir que si bien el Estado es un ente distinto de cualquier otro patrón, también lo es, que éste debe considerarse como tal, toda vez que es una persona jurídica que utiliza los servicios de sus funcionarios y servidores públicos.

Ahora bien, para el profesor Andrés Serra Rojas: "Aun cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede tratándose el poder público y de sus empleados, atenta la organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fin económico, sino más bien un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad."⁷²

3.1.3.5. ELEMENTOS DEL NOMBRAMIENTO

Para que podamos establecer la naturaleza jurídica del nombramiento es necesario invocar el fundamento similar que se encuentra enmarcado en el artículo 89 fracción II de nuestra Carta Magna,

71 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit., Tomo I, p. 159.

72 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, "Primer curso", Porrúa, México, 1999, p.416.

en el cual se otorgan facultades al Presidente de la República para nombrar a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal, así como de nombrar y remover libremente a los demás empleados del Congreso de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otra manera en la propia Constitución o en las demás leyes.

De igual forma el mismo precepto le otorga el poder al titular del Ejecutivo Federal para extender los nombramientos antes mencionados, sin que se necesite la intervención o aprobación de otro órgano.

No solamente en este dispositivo se encuentran elementos jurídicos de los nombramientos, ya que en el correlativo 12, se establece como requisito esencial para la prestación de los servicios el nombramiento, y en el artículo 15 se señalan los requisitos que este debe reunir, ambos preceptos de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional expresan lo siguiente:

" Artículo 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo."

"Artículo 15. Los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios.”

De lo anterior, podemos concluir que el Estado-patrón, cumple con la obligación en su carácter de autoridad, ya que se está ejerciendo un poder de mando; en otras palabras, aquél ejerce su fuerza sobre el trabajador, al establecer las condiciones de la prestación del servicio, la jornada y horario de trabajo, el salario y la categoría del puesto.

Por otra parte, también cumple con una función de carácter administrativo, toda vez que el nombramiento es un acto de éste tipo en razón de que supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración Pública Federal, o de la

ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que adopte el acto.

3.1.3.6. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

Desde el punto de vista doctrinal, la permanencia en el empleo, ha sido definida en función del carácter de duración que atribuye a la relación laboral, y de la categoría de las actividades que se desempeña; es por ello que consideramos necesario mencionar algunas definiciones que se han considerado para la estabilidad, pasando después a citarla dentro de la propia ley, toda vez que no hay que olvidar que la estabilidad y la permanencia en el empleo, son derechos por los que han luchado los trabajadores.

Al respecto el maestro Hugo Italo Morales Saldaña dice que:

“ La estabilidad es un derecho que se concede a los asalariados, el cual se traduce en la conservación del empleo, siempre que subsistan las condiciones iniciales en que se produjo la prestación del servicio y se cumplan las obligaciones adquiridas en el contrato”⁷³

73 MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Op. Cit., p. 24 y 25.

De igual manera especifica "... Todos los trabajadores, por el simple hecho de reunir esa calidad, están en el derecho de exigir una certidumbre absoluta sobre la vigencia de sus contratos, que les permita desarrollar sus labores sin temor a separaciones injustificadas."⁷⁴

En esta misma tesitura es necesario citar la opinión de Mario de la Cueva, que dice: " La estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble: es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo, la fuente y la garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo, fuente, a su vez, de un manojó de derechos cuya importancia es grande, no sólo en el interior del derecho del trabajo, sino también en la seguridad social, derechos que cuando falta la estabilidad, o desaparecen o se debilitan."⁷⁵

Por lo anterior, consideramos que el trabajador de confianza, por el sólo hecho de ser trabajador debe gozar de la estabilidad en el empleo y merecer un trato más justo en relación a su permanencia en el trabajo, ya que en la práctica, se encuentra al libre albedrío del patrón o representante del Gobierno o Administración Pública, por lo que se puede afirmar que la estabilidad en el empleo, es un derecho que posee el operario, así como una garantía constitucional, originando la permanencia en el empleo por el transcurso del tiempo hasta que el enjundioso decida la continuidad o el rompimiento de la relación laboral, por lo que se transforma en una garantía, ya que el activo no puede ser separado de su labor sin justa causa, en sentido estricto, la estabilidad debe entenderse

74 Ibidem, P. 19-20.

75 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit., P.220.

que su permanencia no debe estar sujeta a condición alguna que mantenga latente el rompimiento de la relación.

Ahora bien, la estabilidad de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es una prerrogativa de éstos, derivada de lo preceptuado por la fracción IX del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional que especifica:

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

Lo cual conforma el derecho para el trabajador de optar por la reinstalación opcional y obligación por parte del Estado-patrón a reinstalarlo.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 consigna que:

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

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de

personas que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores, y
- V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuvieren conocimiento con motivo de su trabajo.
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o a las personas que allí se encuentren.
 - g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidades para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos”.

De todo lo anteriormente expuesto y tomando en cuenta algunas ideas, se considera que la estabilidad tiene las siguientes características:

1.- Otorga, garantiza y concede la protección para que haya por parte del trabajador permanencia en el empleo.

2.- Disolución de la relación laboral por parte del trabajador y excepcionalmente por parte del patrón (causales del precepto que fue transcrito).

3.- Derecho a conservar el puesto.

4.- Garantía legal o contractual.

5.- Protección jurídica.

6.- Para todo tipo de trabajador, que se demuestre que es personal subordinado.

La esencia de estas características es la permanencia del empleo debidamente protegida, mientras el trabajador cumpla con los deberes y obligaciones encomendadas por el Estado-patrón.

De tal forma, es necesario mencionar que la estabilidad constituye uno de los objetivos primordiales de la vida económica de todo trabajador, pues trae consigo la seguridad de contar con la base de su existencia y atender sus necesidades personales y familiares.

Finalmente, es necesario puntualizar que los doctrinarios del Derecho Laboral han coincidido en hablar de diferentes tipos de estabilidad en el empleo, dividiéndolas en **absoluta y relativa**, que serán los dos puntos con los que finalizaremos este capítulo.

3.1.3.6.1. ESTABILIDAD ABSOLUTA

Inicial y fundamentalmente nuestra Ley Suprema establece en el artículo 123 apartados "A" y "B" fracciones XXII y IX, respectivamente.

Dentro de este aspecto es necesario expresar que la estabilidad absoluta también se le ha denominado legal o propia, pero indistintamente, resulta esencial citar lo expresado por diversos tratadistas del Derecho del Trabajo.

Al respecto nos dice el Dr. Hugo Italo Morales Saldaña que es aquella que " siempre obliga al patrón a reinstalar, mientras subsisten las condiciones que motivaron la prestación del servicio"⁷⁶

Por su parte el profesor Mario de la Cueva señala:

" La estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada, que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador"⁷⁷.

76 MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Op. Cit., p. 6.

77 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit. p. 221.

Víctor Russomano Mozart considera que: " La estabilidad es la negación jurídica y de hecho, de la prerrogativa patronal de despedir sin causa. Dentro de este concepto y en la medida exacta del término, toda estabilidad es absoluta o no es estabilidad"⁷⁸

De los conceptos antes descritos se considera que los autores hablan de trabajadores en general, sin referirse a alguno en específico y que la estabilidad absoluta es aquella que impide al Estado-patrón dar de baja a un operario sin las causas que se estipulan en nuestra Carta Magna como en las Leyes Reglamentarias o en el caso de que el Estado-patrón proceda a dar de baja a un operario y en el procedimiento laboral se demuestre que no existió elemento alguno para dicha baja, y por laudo condenatorio se le obliga a la reinstalación del empleado en los mismos términos y condiciones de que disfrutaba hasta antes del injustificado despido o separación. Es por ello que resultado del abuso de funcionarios, crean temor a sus empleados, utilizando su poder, para darlos de baja cuando son de confianza y éste solo logrará su estabilidad mediante el procedimiento laboral, siendo reinstalado en su puesto y categoría.

Desde nuestro punto de vista, la estabilidad debe aplicar como principio general, que todos los trabajadores permanecerán en la fuente de trabajo hasta que lo impida la naturaleza de su labor o su propio deseo.

78 RUSSOMANO MOZART, Víctor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. tercera edición. UNAM, México. 1983.P.13.

3.1.3.6.2. ESTABILIDAD RELATIVA

A criterio nuestro, el estudio de la estabilidad relativa o impropia, debe realizarse atendiendo la naturaleza jurídica del contrato individual de trabajo.

Según Víctor Russomano "La estabilidad relativa admite la posibilidad del despido a criterio del empleador, en tanto se someta al pago de la indemnización legalmente impuesta".⁷⁹

La estabilidad relativa constituye la excepción a la duración indefinida de la relación y contrato de trabajo, estableciéndose en los ordenamientos legales de la materia que nos ocupa: el contrato por tiempo fijo o determinado y el contrato para obra determinada.

Lo anterior, es la excepción a la regla general, que todo trabajo se celebre por tiempo indefinido; en la estabilidad, el trabajador gozará de los beneficios de la relación laboral durante el lapso de tiempo, en que la naturaleza de la relación así lo exija. Es decir, si es por tiempo o por obra determinada, mientras subsista la materia el operario podrá y tendrá derecho a continuar laborando. En otras palabras puede interpretarse que el Estado-patrón no puede dar por terminada la relación caprichosamente. En todo caso la representación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural.

79 Idem.

La estabilidad relativa, como lo manifiesta el Dr. Hugo Italo morales, "...se encuentra en las mismas condiciones que la absoluta, pero admite excepciones por razones técnicas, económicas, éticas, etc."⁸⁰, mientras que para el profesor Mario de la Cueva la estabilidad relativa es, " cuando se autoriza al patrón, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización."⁸¹

De Todo lo anterior, se puede concluir que la estabilidad relativa lo que quiere evitar es un despido injusto y arbitrario, inmotivado, pero no priva al patrón del derecho de despedir al trabajador cuando sobrevienen causas motivadas para rescindir la relación de trabajo, a través del pago de indemnización. También se considera estabilidad relativa cuando el empleador, por motivos de causas económicas se ve en la necesidad de indemnizar al obrero; no pudiendo obligar al patrón a reinstalarlo ya que está por disolverse la fuente de trabajo; por ello la permanencia en el empleo deberá subsistir hasta la terminación natural, en cada caso, de las relaciones laborales.

80 MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Op. Cit. P. 6.

81 DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit. p. 218.

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN ESTATUTO QUE REGULE LA ACTIVIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

4.1. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

Dentro de este punto veremos de manera global la situación jurídica del trabajador de confianza al servicio del Estado, tanto dentro de la Constitución, la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo.

Es la propia Constitución en su apartado "B" del artículo 123, que da existencia a esta figura jurídica como tal, toda vez que dentro de la fracción XVI determina que será la ley (En el caso específico, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) quien determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Este último ordenamiento aludido en el artículo 5º hace la enumeración de aquellos operarios que son considerados como de confianza,

al igual que el artículo 7º menciona que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Al respecto, la Ley Federal del Trabajo dentro de su artículo 9º establece: "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 tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

De lo antes expuesto, se desprende que el trabajo de confianza solo permite cuatro situaciones directas que son la de dirección, en donde la función que ha de realizarse es de actuación o de ejecución de acciones que van encaminadas a obtener el éxito económico del patrón.

La inspección, tiene vida a partir de un control administrativo, que retroalimenta la planeación evaluando el desempeño del trabajo en pro de los planes establecidos, los cuales a través de la supervisión valorar el desempeño y detectan si es necesaria la aplicación de medidas correctivas de forma que el desempeño esté de acuerdo con los planes establecidos.

Por su parte, la vigilancia que denota una actividad sinónimo de inspección, y que en el uso común tiene un significado de cuidado o acción

de velar, se dirige a guardar la seguridad, para que todos sus elementos sean encaminados al máximo aprovechamiento del sistema de producción, en resumidas cuentas, la vigilancia tiene la finalidad de encargarse del cuidado y atención de la seguridad que debe existir en el lugar de trabajo.

La función de fiscalización que denota en un concepto académico, la forma de control fiscal solamente, lo cierto es que en el uso común se le asigna un significado equivalente a control, se identifica con la contabilidad de la empresa, para que el ente administrativo que realice el cálculo y liquidación de impuestos públicos, a través de la fiscalización se realice un examen de control que ayuda a la orientación sobre el curso de sus negocios a través de datos contables y estadísticos.

Ahora bien, es necesario recordar, como ya hemos mencionado, que desde el punto de vista administrativo se requiere indispensablemente del nombramiento para desarrollar la función de trabajador de base, lo cual para el de confianza resulta mas complicada la situación, ya que a pesar de que su función inicia desde el nombramiento se debe ceñir a Instrumentos Orgánicos como son: Reglamentos Internos de las Dependencias, la Ley Orgánica de la Administración Pública u otros similares como Decretos, Circulares y demás Reglamentaciones en los que se van fijando sus facultades y límites de la misma.

El hecho de que los trabajadores de confianza del Gobierno Federal estén excluidos prácticamente por nuestra Carta Magna y la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la propia Constitución, no

impide valorizar a aquéllos como verdaderos trabajadores, pese a su importante deber de lealtad y fidelidad que deben guardar y de hecho le guardan al Estado.

Aún cuando la Constitución sólo concede a los trabajadores de confianza la protección al salario y los beneficios de la seguridad social, lo cierto es que este tipo de operarios han adquirido otros derechos a través del tiempo, como el pago justo y la inclusión del pago de horas extraordinarias ante las jornadas impuestas.

Definitivamente la relación laboral de los trabajadores al Servicio del Estado, se da basándose en el nombramiento, en el cual se han de establecer los servicios que deba prestar; por lo cual tiene delimitadas sus actividades dentro de la Administración Pública, pero aún así, son pocos los derechos que éstos han obtenido hasta la actualidad y es por ello que pensamos que deben hacerse extensivos los derechos de los enjundiosos de base a los de confianza, en razón de su calidad que por sí mismos adquieren de "trabajadores", aún cuando sus funciones sean intelectivas.

El trabajador de confianza, no es la excepción a lo antes mencionado, pero el no llenará el concepto de servidor público que ejecuta acciones de mayor responsabilidad, ni tendrá el principio de representatividad popular, ni podrá decidir y ejecutar el derecho, sino que es el laborioso operativo que ejecuta acciones que se desprenden de las facultades de los servidores públicos y autoridades públicas, y van a realizar operaciones de fiscalización y control de actividades gubernamentales.

Respecto del despido de un trabajador de confianza, por tener un carácter especial, no resulta necesario que éste incurra en alguna de las causales de despido existentes para los trabajadores de base, dado que puede efectuarse la separación del cargo por la simple pérdida de la confianza, puesto que al perderse la misma en el sujeto de la relación laboral, lógico es que no se mantenga en la misma función, aún cuando consideramos que no es lo más justo y que por ello resulte necesario proteger sus intereses.

Toda vez que el sujeto activo con esa característica estará mas identificado con circunstancias políticas que de trabajo, deberá ser considerado como administrador público de las ciudades, que como simple servidor público, siendo aquellos que están inmersos en continuo dentro de una sola dependencia, y por lo tanto, requieren de una mayor seguridad jurídica para lograr una compensación equilibrada en sus compensaciones, seguridad social y estabilidad en su trabajo.

Finalmente, es necesario especificar que si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no da cabida a los trabajadores de confianza en el ámbito laboral, la autoridad no puede pasar por alto el régimen de garantías individuales, que el apartado de derechos de los servidores públicos en general, como la garantía de audiencia, el de ser oído y vencido en juicio, por lo que se exige que la autoridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 Constitucional deba escuchar en defensa al interesado, antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas para hacer valer sus derechos; otra es, la garantía de legalidad estipulada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna que ordena a la

autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los gobernados que se ven alterados en sus propiedades, posesión, derechos, etc.

4.2. LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE BASE.

Los Trabajadores de base son definidos en el artículo 6º de la Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado B, en cuanto dice que son trabajadores de base los que no están incluidos en la enumeración que hace el artículo 5º, que hemos referido en el capítulo anterior, y por ello van a ser inamovibles, aún los de nuevo ingreso, que serán inamovibles después de 6 meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente, contando como único requisito con un nombramiento definitivo, dado que sin obtener éste no puede considerarse de base.

Para abundar sobre el particular y tener un cierto concepto, citaremos las palabras del autor Manuel Mora Rocha que considera que:

“ En el artículo 6 de la Ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado se limita a decir que son trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior, y por ello serán inamovibles.- Los de nuevo

ingreso no serán inamovibles si no después de 6 meses de servicio... La redacción de este precepto resulta a nuestro criterio incompleto por confuso, ya que si bien es cierto que los trabajadores de base son inamovibles también lo es, que esta inamovilidad va a ser relativa o sujeta al tipo de nombramiento o designación que se de al trabajador, como por ejemplo un trabajador con un nombramiento para obra determinada, será inamovible por el tiempo que dure la obra determinada que señale su nombramiento. Asimismo, reiteramos que la intención del legislador al señalar que serán inamovibles lo hace con el afán de distinguirle del empleado de confianza que no podrá tener inamovilidad.⁸²

Para clasificar al trabajador de base, tal y como dice Manuel Mora, podemos hacerlo de la siguiente manera:

- “1.- De lista de raya, trabajadores temporales consignados en:
 - a) Obra determinada.
 - b) Tiempo fijo o supernumerarios.

82 MORA ROCHA, Manuel. Elementos Prácticos del Derecho Burocrático, segunda edición, Pac, México, 1992,p.36-38.

2.- Nombramiento.

- a) Definitivo o numerario.
- b) Interino.
- c) Provisional.
- d) Por tiempo fijo.
- e) Por obra determinada.⁸³

Conforme a lo dicho por el autor citado, las circunstancias van esclareciéndose por si mismas, vamos encontrando que en cada una de éstas, la idea sobre el trabajador de base, va a consistir en darle una cierta seguridad jurídica mucho mayor que la del trabajador de confianza.

Es por ello que el legislador, trata de ofrecerle una mayor seguridad jurídica al trabajador de base que al de confianza, en virtud de la gran diferencia en el salario.

Tal y como menciona el autor Miguel Acosta Romero, los trabajadores de base al servicio del Estado tienen derechos como:

1.- Derecho a la estabilidad en el empleo, dado que no pueden ser privados de su cargo, sino mediante causa justificada.

2.- Derecho al salario, el cual es una contra prestación a sus servicios.

83 Idem.

3.- Derecho a vacaciones y al descanso semanal, el cual se considera de dos días a la semana y respecto de las vacaciones aquellos trabajadores que tengan más de seis meses de servicio gozarán de dos periodos anuales de diez días laborales cada uno.

4.- Derecho al ascenso, el cual es de acuerdo al cubrir vacantes mediante concurso, tomando en cuenta la antigüedad, aptitud, conocimiento, entre otras cosas.

5.- Derecho a la sindicación, como defensa de sus intereses.

6.- Derecho a premios y recompensa, lo cual esta estipulado en una Ley específica.

7.- Derecho a huelga, el cual procede cuando se violan de manera general y sistemática los derechos que protegen a los trabajadores de base o cuando lo aprueben las dos terceras partes de trabajadores de la dependencia.

8.- Derecho de seguridad social, lo cual es a través de la Ley del ISSSTE que protege a los trabajadores de la Federación, Departamento del Distrito Federal y organismos públicos incorporados a su régimen.

9.- Derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en defensa de sus derecho.

Todo lo anterior, trae como consecuencia para los trabajadores de base una seguridad jurídica, que ya hemos mencionado con anterioridad,

pero que tomaremos las palabras de Rafael Preciado Hernández para definirla: "la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y, por consecuencia, regulares, legítimos y conforme a la ley."⁸⁴

Es por ello, que en forma particular, se necesita proporcionales un régimen especial a las personas que laboran para el Estado, ofreciendo una garantía al servidor público, bajo la óptica de que éste va a ser o a consistir la infraestructura de la dependencia.

Un trabajador de base para que pueda ser despedido, debe comprobarse una causa justa que motive el despido, si no, se considerará injustificado y su nombramiento sólo puede dejar de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las diversas causas contempladas en el artículo 46 que rige a los trabajadores al servicio del Estado, que mencionando sólo algunos son la renuncia, abandono de empleo, faltas injustificadas, conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, por incapacidad permanente, por muerte, etc.

84 PRECIADO HERNÁNDEZ, RAFAEL. Lecciones de Filosofía del Derecho, vigésimo primera edición, Jus, México, 1990, p. 233.

No por lo dicho con anterioridad, debemos olvidarnos que también los trabajadores al servicio del Estado cuentan con diversas obligaciones como son:

- a) La guarda de la constitución y leyes que de ella emanen.
- b) Desempeñar sus labores con puntualidad, intensidad, cuidado, sujetándose a la dirección de sus jefes y reglamentos respectivos.
- c) Observar buenas costumbres dentro del desempeño de dicho servicio.
- d) Evitar la ejecución de actos que lleguen a poner en peligro al trabajador o a sus compañeros.
- e) Guardar reserva de los asuntos que conozcan con motivo de su trabajo.
- f) Asistir a institutos de capacitación, para mejorar su eficiencia y preferencia.
- g) No realizar ningún tipo de propaganda dentro del lugar de trabajo.

En caso de incumplimiento de lo antes mencionado, se provocarían consecuencias jurídicas originando sanciones, y provocando que el empleado como el funcionario incurra en responsabilidad.

De lo expuesto en el presente punto, podemos concluir que todo trabajador de base cuenta con una protección jurídica muy amplia dentro de la Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado brindando protección de las relaciones de trabajo y principios sociales defendidos por los preceptos rectores de nuestro Constituyente de 1917.

4.3. NECESIDAD DE UN ESTATUTO JURIDICO A FAVOR DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

Sin duda, hemos llegado al punto fundamental de este trabajo, toda vez que el mismo representa nuestra propuesta de creación de un instrumento que regule las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores de confianza, toda vez que del estudio que hemos venido realizando hasta el momento, creemos que existe una protección mínima a éste tipo de trabajadores ya que si bien es cierto, que se rigen por la Constitución Política de nuestro país y la Ley reglamentaria de la materia, también lo es, que estos trabajadores son excluidos del régimen marcado para los de base al servicio del Estado estipulado en su propio artículo 8º y quedan solamente beneficiados por el derecho de protección al salario y a la seguridad social tal y como es expresado en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Nuestra intensión en este punto es enfatizar la necesidad de regular las relaciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado y hacerle

extensivo el régimen de los trabajadores de base observado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a éstos para poderles brindar una seguridad jurídica a éstos trabajadores.

Podemos decir, que en el sector privado la búsqueda de utilidades económicas y monetarias, es el principal objetivo del empresario, mientras que, en lo que es el sistema administrativo público, lo que se busca es brindar un servicio público a la ciudadanía y a los administradores, tratan de buscar una cierta estabilidad en los puestos que van ocupando continuamente.

Es así, como dentro de lo que es la situación política partidista, se van estableciendo cuadros y grupos de administradores, que están integrados y que pasan de una dependencia a otra en forma integrada. Dejando todos los puestos a otro grupo integrado que viene a administrar.

Es necesario que mencionemos que la Ley Burocrática, al contemplar la figura del trabajador de confianza, establece circunstancias que definitivamente son trascendentales para su estudio, ya que sujeta claramente y en forma exclusiva a situaciones de la actividad que desarrolla dentro de la Administración Pública; dicho de otra manera, lo importante, es la actividad que éstos desarrollan y conforme a la cual, la designación a su puesto.

Toda vez que, como ya hemos mencionado, los trabajadores de referencia quedan excluidos del régimen de la ley que los regula (artículo 8°); se crea una situación bastante drástica, toda vez que se establece sin duda una falta de protección jurídica para dichos trabajadores, así como para aquellos que prestan sus servicios bajo contratos de carácter civil o mediante el pago de honorarios.

Sin duda, esta exclusión específica, pudiese interpretarse como una falta de norma jurídica y con ello la posibilidad de aplicar supletoriamente, el artículo 11 de esa legislación que a la letra dice:

"Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal de Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad."

Sin embargo, en el artículo dice "En lo no previsto", pero definitivamente sí se previene que el trabajador de confianza y el trabajador que está sujeto a honorarios quedan excluidos tajantemente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual provoca problemas técnico jurídicos fundamentales, para poder establecer una regla a través de la cual pueda guiarse la relación laboral.

De lo anterior, se pudiese pensar que la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo puede hacerse, pero esto no es así, ya que existe una regla especial que prevalece sobre la general e incluso el Artículo 11 de dicha legislación sí lo establece, en lo no previsto dice; lo cual significa que si no hubiese estado previsto el artículo 8º, entonces sí pudiésemos pensar en una aplicación supletoria, pero lo cierto es que esto no es posible, porque quedan excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que siguiendo la regla de que la disposición especial prevalece sobre la general, entonces quedarían excluidos de toda ley, excepto claro, de nuestra Carta Magna.

Dicho lo anterior, la protección jurídica del trabajador de confianza, la tendrá únicamente en sus garantías individuales que prevalece en el apartado B del artículo 123 Constitucional, ya que no es posible aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, dado que existe una regla especial sobre la exclusión que previene el artículo 8º de la Legislación del Trabajo Burocrático.

Es así, como los problemas técnicos saltan a la vista, y por esta razón, se hace de gran importancia y además indispensable, el establecer un Estatuto que regule las circunstancias en la relación de los trabajadores de confianza con el Estado.

También, en la jurisprudencia que se ha dictado hasta el momento respecto a nuestro tema de estudio, se establece que el trabajador de confianza que presta sus servicios al Estado, definitivamente queda excluido

tanto de lo que es la Ley burocrática como la propia Ley Federal del Trabajo, no hay una estricta aplicación supletoria ya que la exclusión es expresa, y una ley especial, siempre prevalece sobre una general.

De ahí que siguiendo lo que hasta este momento hemos venido estudiando, resulta evidente que el único marco jurídico que existe para los trabajadores de confianza, es en sí, el ordenamiento Constitucional.

Derivado de lo hasta ahora expuesto, es de considerar que se ha demostrado cómo el trabajador de confianza que presta sus servicios al Estado, simple y sencillamente no tiene un marco jurídico que pueda proteger su relación laboral, lo cual nos resulta ilógico, toda vez que es contrario a los principios generales del trabajo, de lo que se desprende que debe ser regulado.

4.3.1. ESTABILIDAD DENTRO DEL EMPLEO PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

La impresión general que se tiene del régimen que protege a los trabajadores de confianza al servicio del Estado es de que se trata de un régimen de normatividad limitadora de sus derechos, sin embargo, pocas veces tienen argumentos jurídicos suficientes para afirmarlo, aún cuando se les exime del régimen protector de los trabajadores de base previsto en la Ley de la materia y solo se les conceden dos derechos Constitucionales.

Es por ello que el trabajador de confianza al servicio del Estado, puede ser separado de su relación laboral, sin necesidad de tener una causa justificada y sin someterse al arbitraje de una Junta, ya que no cuenta con el derecho a la estabilidad en el empleo.

Evidentemente, los trabajadores al servicio del Estado se ven restringidos y lesionados en los derechos que tienen como cualquier trabajador, postura con la que no estamos de acuerdo, ya que son trabajadores y no existe justificación suficiente para que se les sustraiga de éstos, pues por su naturaleza no afecta la categoría a la que han sido sujetos ni el desarrollo de los mismos.

Lo que nos lleva a pensar, que la protección y determinación de la figura de trabajador dentro de la ley resulta insuficiente o ineficaz para cubrir todas las expectativas en cuanto a la posición del trabajador de confianza al servicio del Estado.

Es por ello, que sujetándonos a lo que prevalece legalmente para todos los trabajadores en cuanto a sus derechos, obligaciones y condiciones de trabajo, pensamos que debería existir una verdadera regulación que contenga la estabilidad de este tipo de trabajadores, partiendo de la omisión prevista en la Constitución, siendo necesario proyectar el carácter con el que desempeñan sus funciones, lo cual no los hace diferentes a los demás operarios, sino que sólo les brinda ciertas características respecto de la forma en que realizan sus funciones, dado que como trabajador tiene la misma posibilidad de mantener el beneficio de la estabilidad como cualquier otro.

Es importante resaltar que la estabilidad es sinónimo de firmeza en las relaciones jurídicas y una garantía para el presente y futuro en una relación laboral, lo que proporciona al enjundioso de esta característica una confianza plena y real al presente y al mañana en sus necesidades familiares, lo cual no dependerá de arbitrariedades ni caprichos de los patrones o jefes.

Esa seguridad a la que nos referimos, debe evitar un despido arbitrario, lo cual solo puede ser por causas taxativamente determinadas, toda vez que la estabilidad en el empleo trae como resultado un rendimiento mayor y mejor en los trabajadores.

En nuestra opinión, la estabilidad que se brinda a los trabajadores de confianza al servicio del Estado debe aplicarse como principio general, pudiendo permanecer en la fuente de trabajo hasta que lo impida la naturaleza de su labor o éste así lo desee.

Debe brindarse por ello, la misma protección respecto a la estabilidad a los trabajadores de confianza como a los de base, toda vez que los segundos cuentan con una protección dentro de la ley, para que en una separación de su empleo sea por causas justificadas y tengan derecho a la reinstalación o a la indemnización, sin embargo es por una decisión propia, opción que no existe para los primeros.

La estabilidad es un hecho social, puesto que a la sociedad incumbe el hecho de que el individuo goce de una actividad productiva que permita satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.

Además que se trata de un derecho social previsto en la fracción XXII del apartado "A" del Artículo 123 de nuestra Ley Suprema.

Al no contar los trabajadores de confianza al servicio del Estado con una legislación protectora de manera específica que sea aplicable al cien por ciento a ellos, se les niega de manera absoluta e intransigente el derecho a la estabilidad, limitándose a "la pérdida de confianza", sujeto con ello a la apreciación del titular del órgano o al criterio de su superior jerárquico para que proceda su despido, lo cual pone de manifiesto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de dichos trabajadores.

4.3.2. CAPACITACION PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA O SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El tema que trataremos dentro de este punto, viene unido al anterior, toda vez que a un trabajador se le capacita para prepararlo a fin de que desempeñe un puesto de mayor jerarquía o para perfeccionar el trabajo que realiza.

Bajo ese entendido, el servicio de carrera, es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón, ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; lo que le permite llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía, manteniendo la posibilidad de ascender y obtener permanencia, lo cual significa el tener estabilidad en el empleo que desempeña.

El servicio de carrera ha tenido a través del tiempo varios nombres, tales como:

Servicio Civil de Carrera
Servicio Profesional de carrera
Servicio Civil y Carrera Administrativa
Carrera administrativa, etc.

El Servicio Civil de Carrera:

a) Tiene como finalidad principal la implementación de una mejora en la eficiencia de la administración a través de profesionalización del trabajador al servicio del Estado y la igualdad de oportunidades, haciendo esto, que los enjundiosos ingresen, asciendan y tengan una disciplina independiente de la motivación política.

b) La capacitación debe entenderse como el conjunto de técnicas que aportan al trabajador los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tienen asignado, y por la otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar, propiciando a la vez, que las Dependencias del Gobierno cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

c) Debería vincular los intereses del Estado como empleador y los de los trabajadores como prestadores de servicios al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, esto es, logrando la convergencia de la actitud y la aptitud del trabajador en la institución pública donde presta sus servicios, así el mismo abarca al conjunto de trabajadores que laboran en la Dependencia de la Administración Pública Federal.

d) Debe contemplarse como un sistema integral de administración de personal público, que cuente con la reglamentación jurídica específica y que comprenda desde el ingreso del trabajador hasta la separación del empleo.

e) Creemos, que debe sustentarse en dos principios fundamentales, el de mérito e idoneidad en el puesto y el de la garantía de seguridad y estabilidad en el servicio público que propicie la profesionalización de los servidores públicos.

f) Los diversos componentes de las etapas que lo conforman deben partir de un diagnóstico de la situación prevaleciente en los sistemas de administración de los recursos humanos del Gobierno, proporcionar el conocimiento de la evolución, situación y perspectivas de la realidad en cuestión y permitir detectar los errores y aciertos del servicio.

g) debe definir el nivel jerárquico, el órgano responsable de su aplicación, la clasificación de puestos, selección y contratación, remuneraciones, promoción, desarrollo de personal, planeación de recursos humanos, relaciones jurídico-laborales, programas de seguridad social e higiene y sistemas de información.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el servicio civil pretendería con su incorporación al Estatuto a favor de los trabajadores de confianza al servicio del estado, una vinculación de los intereses del Estado como empleador y los trabajadores como prestadores de servicios al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, logrando la convergencia de la actitud y la aptitud del operario en la institución pública donde presta sus servicios.

4.3.3. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO A TRAVÉS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Desde nuestro punto de vista, los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentran totalmente desprotegidos por las leyes, como ya hemos mencionado en puntos anteriores y no es la excepción el aspecto de la resolución de conflictos individuales, que según nuestra propia Constitución y La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado deberá resolver el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que dentro del artículo 124 de la mencionada Ley se establece que:

“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 entidad y sus trabajadores...”

Es por ello, que sosteniendo la postura que hemos venido siguiendo de que aún cuando los trabajadores de confianza sean excluidos de la protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, éstos no pierden el carácter de trabajadores y es por ello que basándonos en la fracción I del artículo 124 de dicha Ley, creemos que el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debería tener competencia para dirimir las controversias que se susciten entre el Estado y los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Aún cuando existen opiniones en el sentido de que los trabajadores de confianza de los Poderes de la Unión del Distrito Federal y de los organismos descentralizados a los que rige la mencionada Ley, podrán acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto de violaciones a sus derechos derivados de la relación individual de trabajo, que no se refieran a la estabilidad en el empleo; no se establece plenamente en ningún ordenamiento, lo cual los deja en un estado de indefensión total, lo cual solo les hace recurrir al amparo, mismo que no los protege, dado que no se encuentran en presencia de un acto de autoridad, sino de una relación de trabajo entre el Estado como patrón y los trabajadores de confianza.

Es por ello, que nos resulta importante enfatizar nuestra atención respecto que al crear un Estatuto a favor de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en donde se regulara la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver conflictos entre el Estado y sus trabajadores de confianza, para que solo en casos de irregularidades en el procedimiento realizado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pudiesen recurrir al mencionado Juicio de Amparo.

Lo que los protegería en una primera instancia que sería la resolución de un despido sin causa justa o por la pérdida de la confianza que puede ser hecha de manera arbitraria a un trabajador de confianza al servicio del

Estado y poder así cubrir sus derechos como un trabajador que es, sin perder de vista que la simple nomenclatura que éstos tienen no los aparta de la esfera de ser un trabajador, con todos los derechos y obligaciones que deberían tener.

Es importante también señalar, que para el caso en concreto se han dictado ya en el mismo Tribunal diversas declaratorias en donde se han admitido diversos casos de trabajadores de confianza al servicio del Estado, toda vez que en sus mismas resoluciones acuerdan no pueden dejarse desprovistos de la protección que la propia ley y los principios generales del trabajo que se han emanado a lo largo de la historia.

En relación a la competencia del H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con los conflictos de los trabajadores de confianza del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se pueden citar algunos criterios emitidos por nuestro más alto Tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dicen:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE RELACIÓN LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado quedó definida como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del Artículo 123 de la

Constitución, que entró en vigor a partir del 6 de diciembre de 1960. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio Artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de Trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado "B" Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe

entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva en general, a las condiciones laborales, según las cuales deba prestarse el servicio, igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que le es aplicable de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción II del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición Constitucional establece que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal que es el único, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya

que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Sexta Época, Quinta Parte:

Vol. CVII. Pág. 29 A.D. 3208/65- Carlos Barrera Ruiz. % Votos Séptima Época, Quinta Parte.

Vols. 121-126, pág. 90 A.D. 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otros. 5 votos.

Vols. 121-126, pág. 90 A.D. 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinosa. 5 votos.

Vols. 121-126, pág. 90 A.D. 4893/78 Ismael Matus Martínez. 5 votos.

Vols. 121-126, pág. 90 A.D. 6130/77 Antonio Cabrera Macías. Unanimidad de 4 votos.

De este criterio, se tiene que las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y sus trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como único Órgano competente constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos y no hace diferencia a que tipo de trabajadores de base o de confianza y estos últimos tampoco los excluye.

Ahora bien, también existen diversos acuerdos admisorios emitidos por el Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje de trabajadores de confianza que promovieron demanda laboral, en donde en sus considerandos se ha sostenido que el Tribunal no puede declararse incompetente porque el Trabajador quedaría en Estado de indefensión ya que no se les permitiría probar los fundamentos de sus demandas y dado que no podrían remitir el expediente a otra autoridad por ser ese Tribunal el único competente, se estaría en un caso de denegación de justicia, además de que el argumento

de que el actor desempeñe funciones de confianza no constituye un presupuesto procesal de incompetencia, sino una excepción de fondo que se resolvería al dictarse el laudo respectivo, el criterio anterior se fundamenta en el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124 fracción I y 124 fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo anterior, y toda vez que en ejemplos prácticos se ha tenido el criterio anterior, se desprenden los elementos de competencia que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorga a los trabajadores de confianza que son despedidos en forma injustificada, por lo que es posible la estabilidad en el empleo de los empleados de confianza al servicio del Estado, agotando el procedimiento laboral.

Por todo lo anterior, sostenemos nuestra postura de que se reglamente dentro de este estatuto que proponemos en este capítulo la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos que se deriven de la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores de confianza.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No obstante que la figura del trabajador de confianza al servicio del estado no se encontraba instituida como tal desde las primeras agrupaciones humanas establecidas en nuestro país, se utilizaba en la practica común, ya que se destituía de sus encargos a los jefes de las mismas que no cumplían con las funciones encomendadas.

SEGUNDA.- Toda vez que no existe un concepto de trabajador de confianza al servicio del Estado, consideramos que son aquéllas personas físicas que prestan sus servicios al Estado desempeñando funciones que deben ser realizadas con discreción y lealtad.

TERCERA.- Deben considerarse funciones de discreción y lealtad hacia el Estado las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, auditoria, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría y consultoría.

CUARTA.- La determinación hecha de un trabajador de confianza al servicio del Estado, debe considerarse a partir de la función que desempeña y no por la denominación que se le de al puesto.

QUINTA.- La estabilidad es uno de los principios más importantes del Derecho del Trabajo por que sin éste los trabajadores

quedan sujetos a la voluntad del patrón, es decir, su duración en el empleo se encuentra sujeto a una simple decisión del patrón.

SEXTA.- El Estado debe ser considerado como patrón aún cuando sus finalidades no persigan un fin de lucro, toda vez que tiene a su servicio a trabajadores que lo ayudan a cumplir con sus fines.

SÉPTIMA.- El derecho a la estabilidad debe extenderse al trabajador de confianza al servicio del Estado, toda vez que al estar provisto del derecho a la seguridad social, no puede ser arrebato del mismo por razones de una decisión del superior jerárquico.

OCTAVA.- Toda vez que el trabajador de confianza al servicio del Estado no cuenta con un marco jurídico que proteja sus relaciones laborales, proponemos la creación de un Estatuto que regule sus derechos y obligaciones como cualquier trabajador, sin importar la denominación que se le pueda dar.

NOVENA.- Toda relación de trabajo debe partir de los mínimos legales, mismos que deben hacerse extensivos a los trabajadores de confianza al servicio del Estado y no sólo tener los derechos a la seguridad social y la protección al salario.

DÉCIMA.- Los trabajadores de confianza al servicio del Estado se ven restringidos y lesionados en los derechos que tienen como cualquier trabajador, dado que no existe justificación suficiente para que

se les sustraiga de los principios sociales defendidos por nuestros principios rectores del constituyente de 1917, por la simple naturaleza de sus funciones.

DÉCIMA PRIMERA.- Es importante que en el Estatuto que se propone, se norme el servicio civil de carrera, que retribuye en beneficio del propio Estado al crear una eficiencia en la administración a través de la profesionalización de sus trabajadores.

DÉCIMA SEGUNDA.- El servicio civil de carrera permitirá que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no sean removidos de sus encargos por cuestiones ajenas a su capacidad.

DÉCIMA TERCERA.- La instancia del amparo sólo debe ser recurrida por los trabajadores de confianza al servicio del Estado en el caso de irregularidades realizadas en el proceso por el Tribunal competente para dirimir sus conflictos individuales con el Estado y no como medio de defensa para la resolución de los conflictos laborales, toda vez que en este entendido el Estado no actúa como autoridad sino como patrón.

DÉCIMA CUARTA.- Al resolverse la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de confianza al servicio del Estado por la pérdida de confianza, se violan en su perjuicio las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que no es escuchado ni se le permite aportar elemento alguno que

desvirtúe tal determinación, la cual tampoco se encuentra fundada y motivada.

DÉCIMA QUINTA.-Resulta necesario que en el Estatuto que proponemos se regule la resolución de controversias entre el Estado y sus trabajadores de confianza a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1984.
- 3.- ALONSO GARCIA, Manuel. Derecho del Trabajo, Tomo II, José Ma. Bosh, Barcelona España, 1960.
- 4.- BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho del Trabajo, Tomo I y II, primera edición, Sista, México, 1989.
- 5.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Alfa, 1964.
- 6.- BORREL NAVARRO MIGUEL. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, tercera edición, Pac, México, 1993.
- 7.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, Harla, México, 1985.
- 8.- CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral, Tomo I, Libros Científicos, Argentina, 1968.
- 9.- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, segunda edición, Pac, México, 1994.
- 10.- CASTORENA, J. Jesús. Historia de la Legislación del Trabajo, Porrúa, México, 1989.
- 11.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 lecciones de Derecho Laboral, Trillas, México, 1989.
- 12.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Trillas, México, 1997.
- 13.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza, Trillas, México, 1993.
- 14.- DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1992.

- 15.- DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales, Porrúa, México, 1992.
- 16.- DAVEALI, Mario. El Derecho del Trabajo, Tomo I, Aestrea, Argentina, 1983.
- 17.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1994.
- 18.- DE BUEN LOZANO, Néstor . Derecho Procesal del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1990.
- 19.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, Décimatercera Edición, Tomo I, México, 1993.
- 20.- DE LA CUEVA, Mario. Síntesis del Derecho del Trabajo en la Obra Panorama del Derecho Mexicano, Tomo I, Instituto del Derecho Comparado, UNAM, México, 1996.
- 21.- DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente, Porrúa, México, 1972.
- 22.- FRAGA MAGAÑA, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimo Cuarta Edición, Porrúa México, 1984.
- 23.- GARCIA GALLO, Alfonso Francisco de Icaza Dufour, et. al. Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, Porrúa, México, 1987.
- 24.- GUERRERO, Enquerio. Manual de Derecho del Trabajo, Porrúa, Undécima Edición, México, 1980.
- 25.-HERNAIZ MARQUEZ, Miguel. Tratado Elemental del Derecho del Trabajo, Tomo I, décimo primera edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid España, 1973.
- 26.- MARGADANT S. Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, décima edición, Esfinge, Estado de México, 1993.
- 27.- MARX, Karl. "El Capital", Tomo I, Vol. I, vigésima tercera edición, Siglo XXI Editores, México, 1999.
- 28.- MORA ROCHA, Manuel. Elementos Prácticos del Derecho de Trabajo Burocrático, segunda edición, Pac, México, 1992.

- 29.- MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.
- 30.- MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. La Estabilidad en el Empleo, Trillas, México, 1987.
- 31.- MOZART, Victor Rusomano. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa, U.N.A.M., México, 1980.
- 32.- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1988.
- 33.- PALAVICINI F. Félix. Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, Colección Clásicos del Derecho Mexicano, Macabua, México, 1992.
- 34.- PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal del Trabajo, de acuerdo a la Nueva Ley Federal del Trabajo, tercera edición, Textos Universitarios, México, 1975.
- 35.- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, vigésima primera edición, Jus, México, 1990.
- 36.- SALDAÑA MORALES, Hugo Italo. La estabilidad en el Empleo, Trillas, México, 1987.
- 37.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo., Primer curso, Porrúa, México, 1999.
- 38.- TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral, Porrúa, México, 1970.
- 39.- TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, México, 1994.
- 40.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Segunda Edición, Porrúa, México, 1979.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Novena Edición, Trillas, 2000.
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada, Prontuario, Jurisprudencia, Disposiciones complementarias por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Cuatrigésima Tercera Edición, Porrúa, México, 2000.
- 3.-LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentario, Prontuario, Jurisprudencia, Disposiciones complementarias por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Trigésimo Quinta Edición, Porrúa, México, 1998.
- 4.-LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Comentario, Prontuario, Jurisprudencia, Disposiciones complementarias por Alberto Trueba Urbina y Jorge, Trueba Barrera, Trigésimo Quinta Edición, Porrúa, México, 1998.
- 5.- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, comentada por Roberto Baez Martínez, tercera edición, Pac, México, 1989.

OTRAS FUENTES

- 1.- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XXI, Editorial Bibliográfica, Argentina, 1978.
- 2.- DE PINA, Rafael. Diccionario De Derecho, Porrúa, Vigésimo Segunda Edición, México, 1996.
- 3.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa México, 1997.
- 4.- SELECCIONES DE READER'S DIGEST. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo VII, Tercera Edición, Estados Unidos, 1972.

