

495
2ef.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

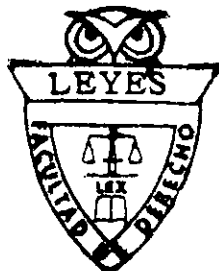
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"ANALISIS DE LA RELACION JURIDICA DE TRABAJO DEL ESTADO Y LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA A SU SERVICIO"

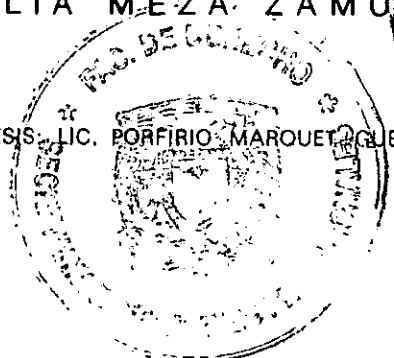
T E S I S

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

ASESOR DE TESIS LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO.



MEXICO, D. F.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1998

2675 47



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 PADRES

Por su apoyo y cariño incondicional, porque han estado siempre junto a mí en los momentos más importantes de mi vida, porque su gran ejemplo me impulsa a ser cada día mejor. Gracias

LOS QUIERO

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos aquellos maestros con quienes tuve el honor de asistir a clases, por ser piezas claves en mi formación profesional.

MI MAS SINCERO RECONOCIMIENTO

INDICE

CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS

INTRODUCCION.....	1
I.1.- Régimen Jurídico en el Derecho de los Reinos de las Indias.....	2
a) Características y Estructura Interna de los Funcionarios Públicos.....	6
b) Organismos y Funcionarios Públicos en la Nueva España.....	9
c) Forma de Adquirir Nombramientos	13
I.2.- Antecedentes previos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	15
a) Constitución de Apatzingán de 1814.....	16
b) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	17
c) Leyes Constitucionales de 1836.....	19
d) Bases Orgánicas de 1843	22
e) Acta de Reformas de 1847	25
f) Constitución Política de la República Mexicana de 1857	26
I.3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	28
a) Artículo 5º Constitucional	31
b) Artículo 32 Constitucional	32
c) Artículo 123 Constitucional.....	35
d) Artículo 127 Constitucional	40
I.4.- Legislación Estatal en Materia Laboral (1917-1928) y la Federalización de las Leyes del Trabajo en 1929.....	41
I.5.- Ley Federal del Trabajo de 1931.....	44

I.6.- Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934	46
I.7.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 5 de diciembre de 1938.....	50
a) Reforma del 4 de abril de 1941	53
b) Reforma del 30 de diciembre de 1946.....	53
I.8.- Reforma al Artículo 123 Constitucional del 5 de diciembre de 1960..	55
I.9.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	60
I.10.- Ley Federal del Trabajo de 1970.....	63
I.11.- Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	65

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES

II.1.- Concepto de Trabajo	73
II.2.- Concepto de Trabajador.....	76
II.3.- Concepto de Relación de Trabajo.....	78
II.4.- Concepto de Estado.....	82
II.5.- Concepto de Trabajador al Servicio del Estado.....	85
II.6.- Concepto de Relación de Trabajo en el Derecho Burocrático.....	88
II.7.- Concepto de Nombramiento.....	91
II.8.- Concepto de Trabajador de Confianza	95
a) Criterio que atiende al Nivel Jerárquico.....	95
b) Criterio que atiende a la Naturaleza del Trabajo.....	96
c) Estudio Comparativo de los criterios establecidos en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	98

II.9.- Concepto de confianza.....	101
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL RÉGIMEN LABORAL BUROCRÁTICO

III.1.- Tesis del Derecho Administrativo.....	103
III.2.- Tesis del Derecho del Trabajo.....	110
III.3.- Teoría de la autonomía del Derecho Burocrático.....	114
III.4.- Teoría del trabajo burocrático como trabajo especial.....	115

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN JURÍDICO AL QUE ESTÁN SUJETOS LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

IV.1.- Ámbito material de validez de la fracción XIV del apartado B) del Artículo 123 Constitucional.....	119
IV.2.- Ámbito material de validez de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 8º de ese Ordenamiento.....	123
a) Contradicción con el Artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	124
IV.3.- Tutela de los Derechos Individuales de Trabajo en beneficio de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.....	125

a) Derecho de Protección al Salario.....	126
b)Derecho a la Seguridad Social.....	130
IV.4.- Tutela de los Derechos Individuales de Trabajo que asisten a los trabajadores de base y deberían hacerse extensivos a los Trabajadores de Confianza con un régimen especial.....	133
a) Derecho a la indemnización Constitucional en caso de separación del cargo.....	134
b) Derecho al Ascenso.....	138
c) Derecho al Descanso.....	142
d)Derecho al pago de gastos por concepto de traslado.....	146

CAPÍTULO V

MEDIOS DE DEFENSA QUE ASISTEN A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, RESPECTO DE SUS DERECHOS LABORALES

V.1.- Medios de defensa en lo relativo a los derechos de protección al salario y a la seguridad social.....	149
V.2.- Medios de defensa derivados de la aplicación de leyes supletorias relativos a los demás derechos no tutelados expresamente en la Ley.....	162
a) Demanda laboral aplicando supletoriamente las disposiciones en materia de trabajadores de confianza de la Ley Federal del Trabajo.....	162
b) Demanda de Amparo Indirecto, tomando como base la Teoría que sostiene que las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, son reguladaspor el Derecho Administrativo.	164

V.3.- Aplicación de otras fuentes formales del Derecho para dirimir estos conflictos.....	167
a)Jurisprudencia.....	167
b)Principios Generales del Derecho	170
CONCLUSIONES.....	173
BIBLIOGRAFIA.....	175

INTRODUCCION

El Estado para estar en posibilidad de realizar el ejercicio de la función pública que le es inherente, debe allegarse del personal necesario para que realice las acciones que en este rubro le corresponden; la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 4º reconoce expresamente que existen dos clases de trabajadores: los de base y los de confianza; pero solamente regula en forma expresa los derechos de los trabajadores de base y excluye del régimen de aplicación de la Ley a los trabajadores de confianza, brindándoles exclusivamente la protección que contempla la fracción XIV del apartado B) del artículo 123 constitucional, garantizándoles las medidas de protección al salario y a la seguridad social; situación que los coloca en una total carencia de estabilidad en el empleo, por lo que pueden ser cesados o despedidos con el único argumento de la pérdida de la confianza como causal de rescisión, criterio que es amplio y abstracto; aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que no se prevén medidas procesales por medio de las cuales demanden alguna violación de sus derechos, además de esta situación existe la controversia de si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente o no para conocer de los conflictos derivados de su relación laboral; todo ello coloca a los empleados de confianza la servicio del estado en un total y absoluto estado de desprotección.

Debe destacarse el hecho de que la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les concede el carácter de trabajadores, como ha quedado asentado en el párrafo anterior, el artículo 4 los reconoce como tales; situación por la que en la medida en que sea compatible con su calidad y actividad, algunas disposiciones del Apartado B, les deberían ser

aplicables, refiriéndonos a aquellas que contemplan derechos individuales; porque por lo que respecta a los derechos colectivos, no los poseen, dicha aseveración puede afirmarse ya que el artículo 70 de la propia Ley dispone que no podrán sindicalizarse.

La doctrina y los estudiosos del derecho han contemplado esta injusta situación laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado y se han manifestado en el sentido de que se estudien alternativas mediante las cuales se modifique esta situación.

Lo anteriormente citado ha servido de base para que consideremos que es imperiosa una modificación a la legislación burocrática que conlleve al establecimiento de un régimen especial que enuncie los derechos individuales que deben poseer estos trabajadores, así como los medios procesales que en su caso pudieran hacerse valer como medios de defensa, ante la eventual transgresión de dichos derechos, atendiendo a las características especiales que determinan su calidad de trabajadores de confianza.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Debe destacarse el hecho de que el Estado para fungir como rector de la sociedad ha requerido la participación de funcionarios que actúen en su representación y ejerzan las actividades que en el ámbito de la Administración Pública tiene encomendadas; por ello hemos considerado importante hacer hincapié en como se ha suscitado este hecho durante las etapas históricas más importantes de nuestro país, razón por la cual, a lo largo de este primer capítulo analizaremos las particularidades propias del momento histórico, elementos, doctrinas y normatividad, así como los mecanismos impuestos en cada periodo que reglamentaban la selección de los servidores públicos, y las disposiciones que regulaban las relaciones de trabajo de los mismos. Nuestro estudio se constriñe al análisis de esas épocas históricas que desde nuestro punto de vista han aportado evidentes avances en el rubro que nos ocupa, partiendo de la etapa del Derecho Indiano hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 y nuestra Ley Federal del Trabajo en 1970.

I.1 REGIMEN JURIDICO EN EL DERECHO DE LOS REINOS DE LAS INDIAS

Es menester señalar en esta etapa las consideraciones relativas a la organización política y administrativa de este periodo, ya que éstas, desde nuestra particular apreciación, aunadas a las características particulares de la región, los usos, costumbres y las propias normas que regulaban la vida de los pobladores del Nuevo Continente, proporcionan los elementos necesarios para la plena comprensión de las disposiciones emitidas para regir la vida de los habitantes de la Nueva España y aquellas que contemplaban las atribuciones conferidas a los funcionarios públicos de esta región; una vez enunciado lo anterior comenzaremos por precisar cada uno de los antecedente señalados, para una vez así, estar en posibilidad de determinar las características propias del Personal de la Administración Pública en la Nueva España.

Comenzaremos por señalar que el Derecho Español de finales del siglo XIII se basa en el viejo Derecho del Medioevo, y con fundamento en lo dispuesto en él se prevé 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; los Reyes Católicos, basados en tales

normas, le conceden a Cristóbal Colón algunas capitulaciones¹ y le otorgan instrucciones por escrito mediante las cuales establecen las bases jurídicas para regular la vida de los naturales de las nuevas tierras, pero estas bases se formulan sin la apreciación de las condiciones específicas del país que habrían de regir, y por ello se apoyan en "los principios jurídicos medievales entonces imperantes, y con la escasa experiencia hasta el momento obtenida con los pueblos paganos y salvajes, como los habitantes de las Canarias y los negros de la Costa Africana"². Para lograr establecer un principio rector de la política indiana resuelven conferirle ciertos cargos a Colón y lo designan almirante en esas aguas, y en las tierras le dan el cargo de Virrey y Gobernador, aunque se contempla también el nombramiento de otros oficiales.

Entonces comienzan los problemas de integración, el Derecho Indígena convive con el Castellano, y a los originarios de estas tierras se les permite se rijan por sus costumbres, pero en desventaja con los españoles, ya que si en una situación concreta se contraponía el derecho de unos con el

¹ Las capitulaciones eran los contratos otorgados por la Corona, o sus representantes al jefe de la expedición, convirtiéndolos en los primeros gobernadores de las tierras conquistadas, ya que se considera que las tierras que fueran descubiertas eran propiedad directa del soberano.

² GARCIA GALLO, Alfonso y Francisco de Icaza Dufour, et. al. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Editorial Miguel Porrúa. México, 1987. Pág xxx.

de otros, prevalecía el derecho de los peninsulares; razón, entre otras, por la que los indios rehuyen el trato con los españoles, quienes, por su parte, se encuentran en una tierra inexplorada, con costumbres que les son ajenas y con intereses personales que al contraponerse generan pugnas entre ellos; todas estas situaciones traen como consecuencia que Colón pese a su suprema autoridad no sea capaz de mantener el orden.

Todos los conflictos que se generaban en el Nuevo Continente trataban de ser resueltos por los Reyes Católicos en España, por medio de disposiciones basadas en el Derecho de Castilla, pero ajustadas en la medida que las circunstancias lo requerían. Es la Reina Isabel quien más se inclina por el establecimiento de normas destinadas a proteger a los indios de la explotación y a introducirlos a la fe católica. Atendiendo a la responsabilidad que tenía la Corona de propagar la religión católica llegaron a las nuevas tierras hacia 1502 misioneros franciscanos y dominicos quienes tratan de evangelizar a los nacidos en esos territorios.

Pero pese a las buenas intenciones de los Reyes Católicos y a la guía espiritual de los misioneros seguían cometándose abusos contra los indígenas, no les era reconocida plenamente su condición de seres humanos

y, eran explotados, principalmente por los encomenderos³.

Inicia entonces el conflicto ideológico entre la ambición de los conquistadores y la preeminencia de las virtudes cristianas que era el ideal de los misioneros, ésta situación es hecha del conocimiento del Rey Fernando, y tal es el impacto que tiene, que convoca a una junta entre teólogos y juristas para dirimir la controversia; de lo planteado en esta junta se formulan 32 disposiciones denominadas **Leyes de Burgos**, el 27 de diciembre de 1512 y adicionadas el 28 de julio de 1513, siendo éste el primer intento de organización legislativa en las colonias españolas.

Pero las Leyes de Burgos no establecen soluciones reales a la problemática del régimen indiano, y se enfatizan las inquietudes sobre la forma de organización y la política vigente en la Nueva España. Los grandes teólogos reflexionan sobre la legitimidad del dominio que los reyes españoles se atribuyen sobre las Indias, otros como Santo Tomás consideran que Derecho Natural debe estar por encima del Derecho Indiano, postura que acoge fray Bartolomé de las Casas; por su parte, fray Francisco de Vitoria

³ La encomienda era una institución colonial creada como forma de premiar a los conquistadores por servicios a la Corona, mediante la cual les era designado un grupo de indígenas que les otorgaban tributo y determinados servicios a cambio de proporcionarles doctrina en la fe católica y protección. Y las personas que tenían a su cargo a los indígenas eran denominados encomenderos.

profundiza sobre este tema y alude el hecho de que el Derecho Natural debe estar encima de cualquier derecho ya que es un "ordenamiento de origen divino... que obliga a todos los hombres cualquiera que sea su raza"⁴. Todos estos nuevos planteamientos son considerados por Carlos V, quien convoca a una Junta al Presidente del Consejo de Indias y a varios teólogos, con la finalidad de establecer las bases de la futura política Indiana; de esta junta se deriva la institución de las Nuevas Leyes⁵, por medio de las cuales se resuelve sobre la libertad de los indios y se suprimen las encomiendas.

a) CARACTERISTICAS Y ESTRUCTURA INTERNA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

En esta etapa histórica de nuestro país existía una segmentación perfectamente delimitada entre las clases sociales existentes (peninsulares, criollos y mestizos), basadas en el origen de las personas que integraban cada uno de estos conglomerados sociales, habiendo notorias diferencias

⁴ GARCIA GALLO, Alfonso. Francisco de Icaza Dufour, et. al. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Op. cit. Pág. xliii.

⁵ Las Nuevas Leyes fueron promulgadas en Barcelona, España, el 20 de Noviembre de 1542 y adicionadas en Valladolid el 4 de junio de 1543; en la Nueva España las Nuevas Leyes fueron promulgadas el 24 de marzo de 1544.

entre unos y otros. De tal suerte que los principales cargos públicos se encontraban en forma privilegiada en manos de los peninsulares, todo ello en razón de que se tuvo un particular cuidado en la selección de los funcionarios públicos de alto rango, no tanto atendiendo a sus capacidades como administradores de las funciones públicas del Estado, sino que se tomaba en consideración que fueran hombres leales al rey y a la madre patria; para su designación, además de la lealtad antes mencionada, eran considerados otros 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.

El personal burocrático de la época, puede ser dividido en los siguientes grupos:

eclesiástico, militar y civil.

EL ECLESIASTICO. Este grupo se caracterizaba básicamente por el poder y la riqueza que había adquirido, se encontraba integrado por el clero secular y el clero regular; se puede apreciar en el primero el orden jerárquico siguiente: capitulares o miembros de los cabildos, curas vicarios y clérigos; y en el regular encontramos a los provinciales, priores o guardianes y conventuales.

El grupo eclesiástico gozaba de cierta inmunidad y contaba con Tribunales propios que eran denominados provisoratos, estos conocían de las causas del orden civil y penal de las personas de su fuero; los provisoratos se encontraban integrados por un juez, llamado provisor, y un fiscal, denominado promotor. Contaba también el clero con un tribunal que conocía de las causas de fe y era el Tribunal de la Santa Inquisición, integrado por dos inquisidores y un fiscal.

EL MILITAR. No existía en la Nueva España un ejército debidamente constituido, y la fuerza militar la conformaban un grupo de individuos que pagaban los encomenderos por vigilar las propiedades que poseían. Cuando dejaron de existir las encomiendas surge la necesidad de crear el servicio militar obligatorio, así se integraron dos compañías, una de infantería y otra de caballería. Posteriormente se atrajo a un gran número de militares españoles a la Nueva España, con el ofrecimiento de ascenderlos un grado más en su escalafón militar, además de ganar un 50% más de lo que percibían en la península. Por ello muchos criollos encontraron atractivo ingresar al fuero militar ya que veían en ello la forma de incorporarse a la Administración Pública del Estado. A finales del siglo XVIII las distinciones entre los españoles peninsulares y los criollos que formaban parte de la

milicia era casi imperceptible, ya que los oficiales y soldados eran reclutados en las diversas poblaciones con el objetivo de completar los regimientos y sin estimar, como en un principio se hacía, a que clase o estrato social pertenecían.

EL CIVIL. Formaban parte de este grupo de servidores públicos, aquellos que trabajaban en las dependencias del estado, que en ese tiempo eran principalmente las encargadas de la recaudación, los tribunales y las cortes.

b) ORGANISMOS Y FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA NUEVA ESPAÑA

Dentro de este régimen burocrático encontramos al **Rey de España** como el funcionario de mayor jerarquía, quien, de acuerdo al pensamiento de la época, ejercía sus funciones por derecho divino, y era el señor de todos los pueblos de sus dominios, este funcionario ejercía su poder por medio del Consejo Real y Supremo de Indias.

Puede apreciarse también que existe todo un aparato gubernamental, integrado por ciertos organismos, por medio de los cuales eran

desempeñadas las funciones administrativas del Estado.

Tiene una particular importancia **El Consejo Real y Supremo de Indias** que fue creado en 1524 y era el Cuerpo Colegiado consejero del rey, ya que desempeñaba todas las funciones relacionadas con la administración del imperio, intervenía tanto en el nombramiento de los funcionarios de alta categoría, (virreyes, presidentes, gobernadores, obispos), como en la ratificación de los de inferior rango, se encargaba del estudio de las órdenes y decretos oficiales; también tenía a su cargo la expedición de ordenanzas, provisiones y reales cédulas; además de estar facultado para investigar la gestión de todo funcionario colonial. El número de miembros que integraban el consejo varió, hacia 1528 el Consejo se integraba por un presidente, cuatro o cinco consejeros, un fiscal, un relator, un gran canciller, un oficial de cuentas y un portero⁶, estos funcionarios eran nombrados por el rey, tomando en consideración los méritos ganados en su carrera por servicios a la Corona.

El 10 de enero de 1503 se estableció la **Casa de Contratación de Sevilla**, que era el órgano encargado del manejo del comercio de ultramar y

⁶ Los datos relativos a los funcionarios de la Nueva España fueron tomados de la Obra Apuntes para la Historia del Derecho en México, de Esquivel Obregón Toribio. Tomo I. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.

de la recaudación de los impuestos derivados de las importaciones y de las exportaciones. Estaba integrada por 4 funcionarios: un tesorero, un contador, un factor y un canónigo.

En 1554 fue instituida la **Junta Superior de Real Hacienda** era la encargada de regular la política financiera del territorio, este cuerpo único se encargaba de todo lo concerniente al real tesoro y estaba integrado por un virrey, un gobernador, un juez decano y el fiscal de la audiencia, funcionarios del tesoro y el oidor decano del Tribunal de cuentas.

Fue instituido el **Virreinato** de la Nueva España en 1535 con el nombramiento como virrey de Don Antonio de Mendoza, la figura del **virrey** era muy importante, era el propio representante del rey y tenía como atribuciones las de vigilar el buen trato de los indios, designar a los alcaldes mayores y corregidores y a algunos gobernadores interinos, presidía las audiencias, y tenían a su cargo la administración de los fondos públicos, además cuidaba de la observancia de la religión católica. El periodo de duración del virrey en su cargo era al principio indefinido, a partir de 1629 se establece para el desempeño de sus funciones el término de 3 años y finalmente de 5 años.

Existían las llamadas **Audiencias**, las cuales eran los órganos encargados de mantener el orden social, estaban compuestas por magistrados, eran el cuerpo consultivo y legislativo de gobierno y cobraron tanta importancia que llegaron a restringir las facultades del virrey.

El tribunal de la Santa **Inquisición** fue establecido en 1571, que atendía especialmente los casos derivados de la fe, este tribunal tenía la misión de velar porque las personas no se apartaran de los preceptos marcados por la Iglesia, por lo que combatía la herejía, pero fue una institución cruel que implantó mecanismos y procedimientos tormentosos contra los que consideraba blasfemos, tomó el lugar de una corte que instituyó procedimientos con los que sancionaba al "delincuente".

Las **Intendencias** contaban como titular con un intendente, quien fue la figura que sustituyó a los antiguos gobernadores provinciales, tenía encomendadas las funciones de justicia, hacienda y fomento de actividades económicas y obras públicas. Los intendentes eran nombrados directamente por el rey y poco a poco les fueron conferidas las atribuciones del virrey.

c) FORMA DE ADQUIRIR NOMBRAMIENTOS

El desempeño de las funciones en puestos públicos reflejaba también el nivel o clase social a la que el trabajador pertenecía ya que como ha quedado asentado, las autoridades y cargos públicos de mayor jerarquía eran acaparados por los peninsulares, pero esta medida de control en la selección de funcionarios de alto rango poco a poco resultó ineficaz ya que en la medida que el grupo de criollos fue aumentando fueron escalando posiciones de menor importancia, en principio, dentro de la administración eclesiástica, civil y militar de la Nueva España; además de la presión ejercida por los miembros de esta clase social, también es decisivo el hecho de que se vio mermado el erario público en razón de que se tuvieron que sufragar los gastos generados por las grandes empresas que principiaron desde el tiempo de Carlos V; y para hacer frente a esta situación se implementó un mecanismo, que fue la práctica de poner en venta los puestos públicos a los mejores postores. La mayor parte de los oficios se obtenían en subasta pública y los titulares de las alcaldías mayores, corregimientos, e incluso gobernaciones habían acudido a dichas subastas para obtener el cargo⁷. "La venta de los puestos fue todo un procedimiento debidamente

⁷ GARCIA GALLO, Alfonso. Francisco de Icaza Dufour, et. al. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Op. cit. Págs. 366,367.

reglamentado, que se encontraba bajo la supervisión del virrey; pero para el desempeño del cargo era necesario que el funcionario contara con un nombramiento, dándose el caso de que si la designación era otorgada por el rey, solamente era necesaria la confirmación de la misma por la Casa de Contratación de Sevilla, o por el Consejo de Indias, pero también el virrey se encontraba facultado para otorgar los nombramientos respectivos; en ellos se establecía en forma específica cuales eran las funciones, salario y responsabilidades de los servidores públicos.

En relación 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.”⁸

⁸ IDEM

I.2 ANTECEDENTES PREVIOS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

En los años correspondientes a la gestación y desarrollo del movimiento independiente quedan manifiestas las inconformidades de la clase criolla que poco a poco adquirió fuerza. El país atravesaba por un periodo de inestabilidad, no existía una organización política ni administrativa, y el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para nombrar o destituir a los funcionarios públicos.

La organización administrativa virreinal, seguía imperando, con las modificaciones correspondientes a su adaptación a las nuevas formas de gobierno.

México atravesaba por una etapa de desequilibrio político, oscilando de la forma imperialista de gobierno a la república, y de esta a la dictadura, para retomar después, nuevamente, la forma republicana de gobierno.

a) CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

En este momento el país sufría las consecuencias de la desestabilización política, social y económica gestada durante el régimen colonial. Durante este periodo la situación de todos los trabajadores se vio seriamente afectada por los conflictos generados a raíz de la crisis en la que se vio sumergido el territorio nacional; por ello era imperante la necesidad de lograr la estabilización de la Nación Mexicana. Como un intento de organizar la estructura política del país; Don José María Morelos convocó al Congreso de Chilpancingo y ante sus miembros dio lectura al documento denominado "Sentimientos de la Nación", que constaba de 23 puntos; y su contenido fue retomado para constituir el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido también como la Constitución de Apatzingan, que fue sancionado el 22 de octubre de 1814. En la Constitución de Apatzingan destacan las disposiciones que en materia de empleados públicos fueron establecidas en los artículos 25, 26, 159, 167, y 173.

El artículo 25 disponía: "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado estos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contraria a la razón la idea

de un hombre nacido legislador o magistrado⁹.

Por su parte, el artículo 26 preceptuaba: "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho a hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución".

En el artículo 167 se contemplaba como facultad del Supremo Gobierno el destituir a los funcionarios públicos, y el artículo 173 establecía la atribución de enviar al Congreso en forma mensual una relación de los funcionarios que se encontraran suspendidos, y cada cuatro meses la relación del estado del ejército.

b) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

En 1824 fue sancionada la Constitución Federal de los Estados

⁹ Las citas textuales de los artículos enunciados en las constituciones de 1814, 1824 y las Bases Constitucionales de 1857 fueron extraídos de la Obra Leyes Fundamentales de México 1808-1975 del maestro Tena Ramírez, Felipe. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1975.

Unidos Mexicanos, con ella se estableció la primera república representativa popular y federal. El Poder Ejecutivo residía en un presidente y un vicepresidente; el Poder Legislativo estaba dividido en una Cámara de Diputados y una de Senadores; y el poder judicial residía en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. En esta Carta Constitucional destaca la reglamentación que en materia de empleados públicos se estableció en los artículos 50, 110, 116.

En el Artículo 50, fracción XXIII, se establecen como facultades del Congreso Federal el crear o suprimir empleos públicos de la Federación, así como establecer, o disminuir sus salarios, retiros y pensiones.

En el artículo 110 se hacía referencia a las atribuciones presidenciales, entre las que se encontraban:

IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, a los de las comisarias generales, a los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus receso, del Consejo de Gobierno.

VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armado y milicia, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan

las leyes.

VIII. Nombrar una propuesta en tema de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar pensiones de los militares conforme a las leyes.

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

El Artículo 116, fracción V, se refería a la facultad del Consejo de Gobierno para aprobar el nombramiento de los empleados a que se refería el artículo 110, fracción IV, anteriormente enunciado.

c) LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Estas Leyes Constitucionales fueron sancionadas el 30 de diciembre de 1836; en este momento el país se enfrentaba a una infortunada situación política, reflejada en la inestabilidad en el ejercicio del poder de los

presidentes. Se creó el Supremo Poder Conservador, integrado por un Triunvirato, que era el ente rector responsable de mantener el equilibrio entre los poderes y asegurar el cumplimiento de las leyes. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1836 se reemplazó la estructura federal de gobierno por una organización centralista, y con ello, la administración pública del país tuvo modificaciones sustanciales en su estructura, y en las Siete Leyes se asentaron algunas disposiciones en las que se regula el nombramiento de los funcionarios públicos.

La Tercera Ley disponía, en su artículo 52, cuales eran las facultades de la Cámara de Diputados, entre las que se encontraban:

“II. Nombrar jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

III. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de oficinas generales de hacienda, establecidas o que se establezcan.”

Por su parte el artículo 53 preveía como una de las atribuciones del Senado:

“III. Aprobar los nombramientos que haga el poder ejecutivo para enviar diplomáticos, cónsules coroneles, y demás oficiales superiores del ejército

permanente, de la armada y de la milicia activa”.

En el artículo 15 de la Cuarta Ley contemplaba como prerrogativa del Presidente de la República:

“VI. Nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que crea conveniente”.

Y en su artículo 17 asentaba como atribuciones del Presidente:

“X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley.

XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejero.

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

XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros, a la aprobación del senado, y en estos últimos, a la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la Tercera Ley constitucional.

XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con

arreglo a lo que dispongan las leyes.

XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la Quinta Ley constitucional.

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

XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso de que se crea debérseles formar causa, pasara los antecedentes al tribunal respectivo.”

d) BASES ORGANICAS DE 1843

Una vez instalado el centralismo con las Siete Leyes de 1836, comenzó la hostilidad de los federalistas que demandaban el restablecimiento del federalismo, y que trajo consigo graves consecuencias, como la independencia de Texas en 1836 y la separación de Yucatán en

1839.¹⁰

Con base en el Plan de Tacubaya se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, que realmente se "constituyó" por una Junta de notables asignados por el Ejecutivo, a cargo de Nicolás Bravo, cuya función fue la de formar las bases constitutivas de la Nación, que fueron denominadas Bases Orgánicas, promulgadas el 12 de junio de 1843, con ellas se estableció un sistema aún más centralizado, el Poder Conservador fue abolido y se dispuso que el Jefe del Ejecutivo permanecería en su puesto durante 5 años y que debía ser miembro de la Iglesia, además se encontraba facultado para destituir no sólo a los funcionarios que él mismo hubiera nombrado, sino también a cualquier empleado de Gobierno. El primer Presidente electo de conformidad con estas Bases fue Antonio López de Santa Anna (el 4 de julio de 1844). Estas Bases Orgánicas tuvieron una vida muy corta ya que había muchos intereses en pugna en aquella sociedad que comenzaba a organizarse. Existía un oponente de Santa Anna que se llamaba Canalizo, y fue él quien disolvió al Congreso, posteriormente, José Joaquín Herrera desconoció a Canalizo y el Congreso volvió a funcionar, después Herrera desconoció a Santa Anna y gobernó hasta diciembre de 1845.

¹⁰ OROZCO LINARES, Fernando. Historia de México de la época prehispanica a nuestros días. Editorial panorama S. A. Sexta Edición. México 1987. Págs. 194 a 205.

Cabe destacar que en 1843, estalló la rebelión de Mariano Paredes, quien con su Plan de San Luis lanzó una convocatoria para un Congreso extraordinario el 27 de enero de 1846, los diputados eran 160 y todos propietarios y nombrados por sus respectivas clases (industria, agrícola, comercio, minería, industria manufacturera, profesiones literarias, magistratura, administración pública, etc), pero estas tendencias provocaron el descontento de Mariano Salas y Gómez Farías, quienes derribaron aquel gobierno en agosto de 1846, en medio de la agresión de los texanos, auxiliados por Estados Unidos; posteriormente fue expedido un decreto con el que se instauró el Federalismo, que señalaba: "Mientras se publica una nueva Constitución, regirá la de 1824, en cuanto no se oponga a la ejecución del Plan proclamado en la ciudadela el día 4 del presente mes y lo permita la excéntrica posición de la República".¹¹

El Congreso trabajó en circunstancias difíciles ya que el país se encontraba en plena guerra con los Estados Unidos, y aunado a este ambiente de tensión se dieron sucesos que alteraron más la situación, como la elección de Santa Anna como Presidente y Gómez Farías como Vicepresidente, asumiendo poco después el segundo la presidencia; siendo Gómez Farías el titular del Ejecutivo, y en virtud de que no contaba con el

¹¹ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa. México 1990. Págs. 145, 146.

apoyo económico de las clases “pudientes”, expidió un decreto con la finalidad de recabar quince millones de pesos a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos, hipotecando y vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas, lo que provocó una gran resistencia por parte de las altas clases de la Iglesia, un sector militar y los moderados (dirigidos por Mariano Otero), quienes pedían la salida de Gómez Farías.

e) ACTA DE REFORMAS DE 1847

En las difíciles condiciones por las que atravesaba el país, a principios de 1847 se integró una comisión por 38 diputados; la mayoría de la Comisión pedía que se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824, “mientras no se publicaran las reformas que determinara convenientes el presente Congreso”.¹²

El 4 de abril, Otero, como miembro de la Comisión, presentó su voto particular, sosteniendo la vigencia de la Constitución de 1824, pero con Acta de Reformas, misma que, finalmente, después de ser discutida, fue aceptada; con ello fue restablecida la Constitución de 1824, con algunas

¹² **IBIDEM.** Pág. 148.

reformas. En el proyecto de reformas se contemplaban 22 artículos, y con las discusiones aludidas se elevaron a 30. La mayor aportación de estas reformas la encontramos en el Juicio de Amparo con carácter Nacional; además se dió mayor amplitud a la libertad de imprenta; todo esto ocurría mientras los Estados Unidos de Norteamérica se apoderaban de buena parte de la República Mexicana, (en 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe, por el cual México perdió más de la mitad de su territorio).¹³

f) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857

Siendo presidente sustituto Commonfort convocó al Congreso Constituyente, para que en la Asamblea fueran discutidos los diversos problemas que agitaban al país y el hecho de si debía expedirse una nueva constitución o si debía mantenerse vigente la constitución de 1824; pero finalmente los miembros del Congreso resolvieron expedir la Constitución de 1857, el 5 de febrero, en ella se previno la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que nunca podrían reunirse dos o más de ellos en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo

¹³ **IBIDEM.** Pág. 149.

individuo. En materia de servidores públicos se establecen las disposiciones siguientes:

Con el Art. 72. se facultó al Congreso:

“XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.”

Por su parte en el artículo 74 se disponía que:

“III. Aprobará en su caso lo nombramientos a que se refiere el artículo 85 Fracción III.”

El artículo 85 era el precepto constitucional relativo a las facultades y obligaciones del presidente de la república, y entre ellas se encontraban estipuladas las siguientes:

“II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y

remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes."

Los artículos 103 al 108 conforman el Título IV, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos.

I.3 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

A finales de 1916, México atravesó por una etapa más de incertidumbre política, por una parte convergían los grupos comandados por Venustiano Carranza y Alvaro Obregón que son los que prosiguen el

movimiento iniciado por Madero contra la dictadura de Porfirio Díaz, pero tampoco existía todavía la conformación total de un verdadero Estado, y por ende, tampoco era posible la existencia de una burocracia real.

Madero renunció a la presidencia en febrero de 1913 al ser desconocido como jefe Máximo del pueblo mexicano, por el pacto de la Ciudadela celebrado entre Victoriano Huerta y Felix Díaz, por el cual queda al mando Victoriano Huerta. El 22 de febrero de 1913 fueron asesinados Francisco y Madero y José María Pino Suárez, por órdenes de Victoriano Huerta; como presidente provisional, Huerta, mandó un telegrama a los gobernadores de los Estados, en el que exponía: " autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el Presidente y su gabinete". El entonces Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, recibió el mensaje, y citó a los diputados locales y a sus hombres de confianza a una junta; una vez reunidos, hizo circular el mencionado telegrama para que los concurrentes se enteraran de su contenido, una vez enterados, Carranza hizo manifiesta la obligación que tenían los presentes de desconocer al gobierno ilegítimo de Huerta, pues el Senado no tenía facultades para nombrar a un Presidente que no fuera electo por el Pueblo, y los exhortó para que le entregaran facultades extraordinarias, para que él pudiera restablecer, mediante la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857. El 26

de marzo de 1913, se dictó el Plan de Guadalupe, con él se desconocía a Huerta, a los Poderes Legislativo y Judicial Federal y a los gobiernos Estatales que después de 30 días de publicado el Plan siguieran reconociendo a Huerta y a su régimen; es así como se nombra a Venustiano Carranza como Jefe del Ejército Constitucionalista y se le encargó interinamente el Poder Ejecutivo, estableciéndose la salvedad de que una vez que se consolidara la paz en el país se convocaría a elecciones.¹⁴

Siendo presidente interino Venustiano Carranza, convocó al Congreso Constituyente con el objeto de reformar la Constitución de 1857, pero el Congreso va más allá y crea una nueva Constitución, que fue promulgada el 5 de febrero de 1917; después de haber sido sancionada nuestra Carta Magna, Carranza convocó a elecciones y resultó nombrado presidente; durante su periodo presidencial, se estableció la forma de gobierno y la organización del propio Estado Mexicano, se inició una etapa de regularización y ajuste en el país y nuestra Máxima Ley logró plena vigencia.

En esta nueva Constitución se estableció por primera vez el equilibrio entre los derechos del individuo y las demandas sociales, ideales de la

¹⁴ Cfr. PALAVICINI F. Félix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Col. Clásicos del Derecho mexicano. Impresiones Macabua S.A. de C.V. México. 1992. Págs. 11 a 25.

Constitución de Querétaro que son fruto de los acontecimientos suscitados en los periodos revolucionario y post-revolucionarios; además se contemplaron normas protectoras de la clases trabajadora y campesina.

A pesar de que no se estipularon normas específicas para la protección de los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, deben ser consideradas las disposiciones contenidas en los artículos 5, 32, 123 y 127.

a) ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL

En este precepto constitucional se consagra el derecho de toda persona a la libertad de trabajo, pero también en su párrafo cuarto establece disposiciones en materia de servicios públicos¹⁵, y a la letra dice:

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los

¹⁵ El Doctor Miguel Acosta Romero define al servicio público como una actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determine los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión), ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. Págs. 742, 743.

jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale¹⁶.

Cabe mencionar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, asienta en su artículo 3o. a quienes considera como empleados públicos, contemplando que: "trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"

b) ARTICULO 32 CONSTITUCIONAL

Este precepto constitucional instaaura algunas diferencias entre mexicanos y extranjeros al constituir el derecho de preferencia de los

¹⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa. 124*. Edición, Editorial Porrúa, México. 1998.

nacionales en empleos públicos, como puede advertirse:

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para.... todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea y desempeñar cualquier otro cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. ésta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos, y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo".

Dicho artículo ha sido reformado en dos ocasiones, la primera de ellas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1934, en ella se adicionó el párrafo siguiente: "toda tripulación que conduzca

embarcaciones o aeronaves que ostenten la bandera o bien la insignia mercante mexicana deberá estar constituida íntegramente de mexicanos por nacimiento”.

La segunda reforma realizada al precepto citado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 1944, en ella se consigna que para ser miembro de la Fuerza Aérea y desempeñarse como comandante de aeródromo es requisito indispensable ser mexicano por nacimiento.

Con lo establecido en el artículo 32 constitucional no sólo 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.

En relación al contenido de este artículo, el Maestro Morales Paulín comenta que: “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".¹⁷

c) ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Con el artículo 123 se integra el Título sexto de nuestra Constitución, denominado "Del Trabajo y la Previsión Social". En su contenido se advierten normas que protegen los derechos mínimos de la clase trabajadora en los ámbitos económicos y de seguridad social.

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; su contenido reviste una gran importancia ya que en él se sientan las bases de la legislación laboral.

El maestro Jesús Castorena divide, para su estudio, el contenido del artículo 123 en los siguientes incisos:

¹⁷ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pág. 24.

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 periodo de lactancia.

c) Asociación Profesional. La instituye en 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 sus 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 esas mismas bases"¹⁸.

Pero, el texto original del artículo en cuestión, promulgado en la Constitución de 1917, solamente contempla que las leyes sobre trabajo expedidas por el Congreso de la Unión regirían entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo; pero no se establecen en forma expresa normas protectoras para los empleados públicos, y mucho menos se regula la relación de trabajo del Estado y los trabajadores a su servicio; manifestamos 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

¹⁸ CASTORENA, J. Jesús. Historia de la Legislación del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1989. Pág 117.

contratación del trabajo público". Para dar mayor fuerza a 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 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 las 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, sigue mencionando, 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.¹⁹

d) ARTICULO 127 CONSTITUCIONAL

Establece las bases relativas al salario de los servidores públicos de la federación, al señalar que: "el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión 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 el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".²⁰

¹⁹ MORALES Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. cit. Pág. 55

²⁰ IBIDEM. Op. Cit. Págs. 58, 59.

El artículo fue reformado dos veces, la primera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1987, con ella se incorporan a los funcionarios enunciados los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

Al establecerse que los servidores públicos recibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, se procuró brindar una seguridad y tranquilidad económica razonables, atendiendo a las distintas capacidades de funciones exigidas al servidor público.

I.4.- LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA LABORAL (1917-1928) Y LA FEDERALIZACION DE LAS LEYES DEL TRABAJO EN 1929

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 123, en todos los Estados de la República se expidieron leyes del trabajo con objeto de proteger y tutelar a la clase

trabajadora.

El maestro Trueba Urbina hace referencia a aquellas leyes locales que consignan derechos sociales en favor de los empleados públicos, como es el caso de:

Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes, del 6 de marzo de 1928, que en su artículo 132 declara que los cargos, empleos y servicios que dependan de los Poderes del Estado y Municipio constituyen formas especiales de trabajo,; y en su artículo 134 se establecen las mismas jornadas y descansos para empleados particulares y públicos; pero en su artículo 138 declara ilícitas las huelgas de empleados públicos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 123 y párrafo primero del Artículo 4º Constitucional del Estado de Chiapas, publicada el 5 de marzo de 1927, en su artículo 108 considera como patrones a los Poderes Federales del Estado y Municipio, y a sus servidores como trabajadores, para efecto de las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, publicada el 5 de julio de 1922, en la cual establece, en su artículo 1º, que "los beneficios de esta Ley

serán para todo trabajador que ejecute una labor material o intelectual como dependiente de cualquier ramo del Poder Público del Estado o de la Administración Municipal, considerándose a éstos como patronos, y en su artículo 37 clasifica como sujetos de esta Ley al empleado particular o al empleado público, y consigna derechos en favor de éstos últimos en su artículo 42; pero en su artículo 197 dispone que no tienen derecho a formar sindicatos ni tampoco el derecho de huelga.

Ley del Descanso Dominical del Estado de Hidalgo, promulgada el 21 de abril de 1925, con ella se concede un día de descanso, cuando menos por cada seis de trabajo en todo negocio agrícola, industrial, minero, comercial, de transporte, en establecimientos y oficinas públicas y privadas.

El Código de Trabajo del Estado de Puebla, publicado el 14 de noviembre de 1921, define como empleados públicos a los trabajadores de uno y otro sexo que prestan su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias de gobierno; y en sus artículos 77 al 80 consigna en favor de estos trabajadores la jornada de ocho horas, la gratificación por competencia y las vacaciones.

Pero, algunas leyes locales excluyeron a los servidores públicos de su

régimen de aplicación, algunos ejemplos los encontramos en:

La Ley del estado de Tabasco, del 18 de octubre de 1926, en ella se exceptúan como patronos a los Poderes Públicos del Estado y los Municipios (artículo 5º, fracción III).

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, promulgada el 14 de enero de 1918, en su artículo 8, fracción I establece que se excluye de la misma a los contratos que se refieren al trabajo de los empleados y funcionarios de la administración y los Poderes del Estado.

El Código de Trabajo del Estado de Yucatán, publicado el 16 de diciembre de 1918, excluye como patronos a los Poderes del Estado y los Municipios (artículo 4º fracción III).²¹

1.5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

Como antecedente de la primera Ley Federal del Trabajo, cabe

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Teoría Integral. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1980. Págs 157 a 160.

destacar la promulgación del proyecto de reforma constitucional del presidente Emilio Portes Gil, por medio del cual se modifican la fracción XXIX del artículo 73 y el preámbulo del artículo 123, cuyo objeto era fijar como derecho privativo de la federación la legislación en materia de trabajo, y se denominó a este proyecto "Código Federal del Trabajo"; dicho proyecto fue redactado por una Comisión integrada por los licenciados Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu.

En esta iniciativa que proponía la federalización legislativa en materia laboral y se preveían disposiciones en materia de derecho burocrático; siendo el caso que, en su artículo 3º se consideraba sujeto de regulación el trabajo realizado para el Estado; asimismo se concedían las mismas protecciones y prerrogativas a los trabajadores al servicio del estado y a los obreros. Pero el proyecto no fue aprobado por el Congreso.

Pese a que el proyecto original no prosperó, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo convocó a una convención obrero-patronal en 1931,²² misma que debía formular un proyecto definitivo y enviarlo a las Cámaras, así que se establecieron modificaciones al proyecto inicial, que posteriormente pasó de ser el proyecto de la Secretaría de Industria,

²² CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Editorial PAC. México 1991. Pág 54.

Comercio y Trabajo, a la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo del Presidente Pascual Ortiz Rubio; esta iniciativa fue aprobada en los primeros días del mes de agosto de 1931, promulgada el día 18 del mismo mes y año y finalmente publicada diez días después, entrando en vigor el 30 de agosto de ese año.

La Ley Federal del Trabajo no incluyó como sujetos de derecho del trabajo a los servidores del Estado, como puede apreciarse en lo dispuesto por su artículo 2º que preveía que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan"; siendo ésta, la primera vez que se identifica a la función pública con la terminología del servicio civil.

1.6.- ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DEL 12 DE ABRIL DE 1934

Los beneficios mínimos fijados en la Ley Federal del Trabajo para la clase trabajadora no quedaron incluidos para los servidores públicos

ya que limitaba su aplicación a los trabajadores de la iniciativa privada.

Al asumir la presidencia, Abelardo L. Rodríguez se enfrenta a esta situación y requiere a los titulares de las dependencias del Ejecutivo que no se removiera a ningún servidor público, sin que la remoción fuera resultado de una causa plenamente justificada.

Es así como, el 12 de abril de 1934, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo para la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en el que se dispone que, a partir de esa fecha y hasta el último día de noviembre del mismo año, ningún funcionario o empleado sería removido de su puesto sin causa plenamente justificada, ante las comisiones del Servicio Civil.

Es muy importante la promulgación de este acuerdo, ya que, como nos comenta el Doctor Acosta Romero, constituye el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado²³.

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 35.

Como fundamento para la constitución del citado acuerdo Abelardo L.

Rodríguez, textualmente expone:

"El propósito fundamental de la revolución armada, atento a las necesidades palpables del país, fue reivindicar a las clases trabajadoras que se encontraban oprimidas y explotadas por las absorciones irracionales y antipatrióticas. El trabajador es factor de primera importancia en el desarrollo de la vida pública.

Nace la Ley Federal del Trabajo en agosto de 1931, realizando la obra revolucionaria. Por razones de índole doctrinal y práctica, dada la naturaleza de los servicios de la clase laborante del Poder Público, no se incluyó en ésta ley; sin embargo, esta ley no olvida del todo al servidor público, pues en su artículo 2º señala que las relaciones del trabajador del Estado se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.

Este precepto constituyó una promesa solemne hecha al país, que debía ser cumplida a la brevedad posible.

Hasta ahora se mantiene vigente el precepto constitucional, de que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, siempre y cuando el nombramiento no este determinado de otro modo en la Constitución o en otras leyes.

Pero resulta repugnante usarlo omnímodamente, por eso, desde septiembre de 1932, di instrucciones a los jefes de las Dependencias del Ejecutivo, de que sólo por causa justa den de baja a los empleados de la administración.

Ha llegado la época y la oportunidad de iniciar el cumplimiento del principio revolucionario, por lo que se deberá implantar la "Ley del Servicio Civil".

Por lo pronto, abduco a la facultad constitucional que tengo para nombrar libremente a los funcionarios y empleados que dependan del poder Ejecutivo, instituyo como seguridad de los funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno; se señalan sus derechos, obligaciones y recompensas y se establece en su favor a garantía de que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último de noviembre de este año (1934), en que terminará mi ejercicio, nadie será removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones de Servicio Civil"²⁴.

En el Acuerdo, se recoge la idea tradicionalista de que las leyes del servicio civil, como fueron denominadas, quedaran comprendidas en el

²⁴ Diario Oficial de la Federación. 12 de abril de 1934. Págs 1 a 7.

ámbito del derecho administrativo, como influencia de la práctica que era seguida en algunas naciones extranjeras como Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica, entre otras, en cuyas legislaciones se contemplaba la terminología del "civil service".

1.7.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1938

En este periodo se manifiesta con mayor fuerza el deseo de los trabajadores al servicio del estado para lograr la seguridad, estabilidad y respeto de los derechos que tienen conferidos por el desempeño de su empleo. Este deseo queda plenamente expreso, cuando este grupo de trabajadores se hace partícipe en la lucha de la clase obrera por el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, al formar parte en la constitución de la Confederación de Trabajadores de México, pero como todavía no lograban la consolidación de su sindicato, no consiguen una participación activa de esa Confederación.

Por todo ello, y con el objeto de lograr la organización sindical, celebran un Congreso del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936, y como

resultado del mismo, se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, el General Lázaro Cárdenas, en ese momento, Presidente de la República, estima conveniente enviar al Congreso la iniciativa para la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; misma que fue aprobada y el Estatuto Jurídico fue promulgado el día 27 de noviembre de 1938 y publicado el 5 de diciembre de 1938; con el objeto de proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, además se crearon los derechos de asociación profesional y huelga.

El estatuto se encontraba integrado por 115 artículos y 12 transitorios, y se componía de los siguientes títulos:

"PRIMERO: Disposiciones Generales, en las que se define la relación de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos: de base y de confianza.

SEGUNDO: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores.

TERCERO: De la Organización Colectiva de los trabajadores al

servicio de los Poderes de la Unión.

CUARTO: De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades Profesionales.

QUINTO: De las prescripciones.

SEXTO: Del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado.

SEPTIMO: De las sanciones por infracciones a la Ley y por Desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

El Estatuto de 1938 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. Y señala que la Ley Federal del Trabajo es de aplicación supletoria.

Pero, pese a sus buenos propósitos, se generaron algunos problemas derivados de su aplicación; y por ello el Congreso de la Unión aprobó un proyecto de reformas y adiciones al Estatuto.

a) REFORMA DEL 4 DE ABRIL DE 1941

Durante el gobierno del General Avila Camacho, fue promulgado un Nuevo Estatuto Jurídico, pero 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; se modificaron las disposiciones contenidas en el artículo 4, estableciéndose que: "se considera trabajadores de confianza 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 (por exclusión).

b) REFORMA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1947, siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel Alemán Valdés, con ella se modifica el contenido del artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, para que quedara de la siguiente manera:

"Artículo 35.- No deberán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, salvo en los casos siguientes:

I.- Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado, por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas.

II.- Cuando se trate del cobro de cuotas sindicales ordinarias o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiere manifestado inicialmente de una manera expresa su conformidad.

III.- Cuando se trate de los descuentos ordenados por la Dirección General de Pensiones con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

IV.- Cuando se trate de los descuentos ordenados por la autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.

V.- Cuando se trate de cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de alojamientos legalmente considerados como "casas baratas" o "casas de precio medio", siempre que la afectación consista en fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, la institución fiduciaria será solidariamente responsable con el beneficiario del fideicomiso de

cualquier simulación cometida en relación con lo aquí dispuesto.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del 30 por ciento del importe del salario total, excepto en el caso a que se refieren las fracciones III, IV y V de este artículo".²⁵

1.8.- REFORMA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1960

Con esta reforma se incorpora al contenido del artículo 123 un apartado "B", integrado por XIV fracciones; y las XXXI fracciones de las que originalmente estaba constituido este artículo formaron parte del apartado "A".

En este nuevo apartado se incorporan disposiciones que regulan la relación laboral entre el Estado y los Trabajadores a su Servicio; y los Derechos sociales contenidos en él son exclusivos de los empleados públicos, tal afirmación expresamente se encuentra contemplada en el

²⁵ Diario Oficial de la Federación. Jueves 30 de enero de 1947. Sección Primera. Págs. 2,3.

primer párrafo del propio apartado; y sobre esta aseveración el maestro Néstor de Buen señala que: "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".²⁶

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.

La reforma al artículo 123 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960 y el texto publicado fue el siguiente:

"Artículo 123.- el Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

²⁶ DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1990. Pág. 428.

"B.- Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito (y los entonces territorios Federales) y sus trabajadores.

I. La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente, las que excedan serán extraordinarias y se pagarán un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

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

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán inferiores de veinte días al año;

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las

enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

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

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

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

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación;

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

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

"Los principios de tal apartado "B" constituyen hoy la realidad jurídica de la que, junto con otros artículos dan origen a los regímenes burocráticos en México".²⁷

1.9 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963

Con la promulgación de esta ley, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, se abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. La nueva ley contempla prácticamente

²⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Sexta Edición. Editorial Porrúa, México, 1981. Págs. 181 a 183.

las mismas prestaciones y protecciones a los trabajadores públicos, pero cabe destacar las disposiciones contenidas en los artículos siguientes:

En el artículo 2º de esta ley se señala que 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 esa relación.

En el artículo 4º se clasifica a estos trabajadores en dos grupos: de confianza y de base y 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 en 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 nos se encuentren incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles.

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

Sobre el punto tratado en el párrafo que antecede, relativo a los trabajadores de confianza, y la exclusión de los mismos 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.

I.10 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

No puede negarse la gran importancia de la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya que contempla los principios de justicia social correspondientes a la clase trabajadora, que se contienen en el artículo 123 Constitucional; pero los autores de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se propusieron formular una Ley nueva que respondiera a las transformaciones sociales y económicas que se operaron en nuestro país después de 1931.

"La exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 hizo un cumplido elogio a su antecesora:

Los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fué destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su

regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios... hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción”²⁸.

Con los comentarios de los trabajadores y los empresarios y también de otros sectores, se logró redactar un proyecto final que en diciembre de 1968 el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados como la iniciativa de la nueva Ley Federal del Trabajo.

Esta nueva Ley, sin apartarse del ideal de la Ley anterior consistente en la protección de los derechos sociales derivados de la prestación de los servicios en beneficio de los trabajadores, trata de ser mucho más precisa que la Ley de 1931, en cuanto a la fijación de las normas de trabajo de la clase obrera. Trata de subsanar la vaguedad de la Ley anterior y contempla algunos aspectos como son: Contrato Ley, prima y trabajo en domingo, pago del trabajo en días de descanso con salario doble, días de descanso obligatorio, aumento del periodo de vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, interrupción de la jornada de trabajo durante media hora, prima de antigüedad, se determina quienes serán considerados trabajadores de

²⁸ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Octava Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1982. Págs. 54, 55.

confianza, se establecen normas procesales para dar firmeza al procedimiento de huelga, se establecen las libertades de coalición sindical y de huelga por lo que se permite la organización de sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores, y también se contempla la facilitación de habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores.

El maestro Alberto Trueba Urbina comenta que permanece vigente el concepto de justicia social en la nueva Ley, no sólo en el derecho sustantivo sino también en el derecho procesal, este estatuto fundamental de trabajo es esencialmente protector y redentor de los derechos del proletariado, entendiéndose como justicia social a la búsqueda afanosa del equilibrio y la justa armonización entre el capital y el trabajo, vinculada con el bien común.

I.11 REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A partir de su promulgación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha sufrido algunas modificaciones, reformas y adiciones que estimamos pertinente sean mencionadas; en virtud de que no todas ellas tienen directa injerencia en nuestro tema, nos limitaremos a enunciar las que se encuentren en este supuesto y haremos énfasis solamente en aquellas que atañen o tienen repercusión en las disposiciones relativas a los trabajadores de confianza al servicio del estado.

Las reformas y adiciones que han sido incorporadas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son las siguientes:

DECRETO DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 1972.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, en virtud de el se reformaron y adicionaron los artículos 38 y 43.

DECRETO DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1974.- Por este Decreto se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto que reformo el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1974, en virtud de el fueron reformados los artículos 1º y 5º fracción IV.

En el artículo 1º que establece la observancia general de la Ley, para los titulares y trabajadores de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales, con la reforma se suprime la parte relativa a los Territorios Federales.

En el artículo 5º que señala quienes son trabajadores de confianza, con esta reforma no se hacen modificaciones a la clasificación establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, solamente en su fracción IV que señala entre los trabajadores de confianza en el Poder Judicial, a los Secretarios de los Ministros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se suprimió la parte relativa a los Territorios Federales.

DECRETO DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1974.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1974, se adicionó el artículo 4º.

DECRETO DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1974.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, por el fueron adicionados y modificados los artículos 14 fracciones II y III; 43 fracción I; 51 segundo párrafo; y 48 fracciones V y VI.

DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1975.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975; con ella se reforman y adicionan los artículos 5º, fracción II; 16 y 35 último párrafo; 43 fracciones IV y X; 46, fracción V, párrafo segundo y tercero; y el artículo 87; además se crean los artículos 42 bis, 46 bis, y 127 bis.

Con la reforma de la fracción II del artículo 5º, se señala entre los trabajadores de confianza del Poder Ejecutivo a los Jefes de Servicios Federales que no desempeñen labores que correspondan a plazas de base, aclaración que no contemplaba la Ley de 1963.

DECRETO DEL 17 DE OCTUBRE DE 1978.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Octubre de 1978, por el que fue reformado el artículo 42 bis.

DECRETO DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1978.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, reformó el artículo 5º fracción III, párrafo 2º.

Con esta reforma se agregan a los trabajadores de confianza de la Contaduría Mayor de Hacienda los siguientes: el Subcontador Mayor, Directores y Subdirectores de los Jefes de Departamento, los Asesores y Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados y se excluye de esta clasificación al Oficial Mayor de la Contaduría y al Pagador General.

DECRETOS DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979.- En esta fecha hubo 3 decretos en el mismo día Publicados en fechas distintas, el primero fue **Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979**, con el se adicionó el artículo 34 con un párrafo segundo. El segundo y tercero, fueron **publicados el 15 de enero de 1980**, por ellos se reformó el inciso c) de la fracción IV, del artículo 50, así como el artículo 62, respectivamente.

DECRETO DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1982.- **Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1983**, reforma los artículos 5º, 8º, 20 y 32.

Con esta reforma se modifican las fracciones I y II del artículo 5º, y en la fracción primera se señala quienes integran la planta de la Presidencia de la República y de aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere aprobación expresa del Presidente de la República.

En la fracción II del citado precepto para determinar quienes son considerados trabajadores de confianza en el Poder Ejecutivo, ya no se señala una gran lista de cada uno de los cargos o puestos; sino que se establece que son considerados en esta categoría, los trabajadores que desempeñen las funciones de fiscalización, manejo de fondos o valores,

auditoría, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría, así como el personal que quede adscrito en forma directa o inmediata a quienes desempeñen los puestos mencionados, además de las funciones enunciadas sólo se establece una pequeña relación de funcionarios. Además se agrega en un párrafo final que 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.

DECRETO DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1983.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984, reforma los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 128; adiciona los artículos 120-A, 120-B, 120-C, 121-A, 124-A, 124-B, 124-C.

DECRETO DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1983.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984, reforma los artículos 5º, 32, 43 y 65.

Con esta reforma no sólo se señalan las funciones con las cuales se determina que un trabajador es considerado de confianza en el Poder Ejecutivo, sino que en forma más precisa se hace mención a cada una de ellas y de esta manera, la fracción segunda del precepto aludido queda integrada por los siguientes incisos:

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

nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de jefaturas y subjefaturas, 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 este desempeñando tales funciones, ocupando puestos que hasta 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 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 o 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, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las Dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares 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 destinos 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.

Además se agrega un párrafo adicional al incluido en la reforma del 21 de febrero de 1983, que señala: "La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

Las fracciones III y IV no sufren modificación alguna.

DECRETO DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1984. - Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984, reforma los artículos 32, 33, 35, 40 y 43-IV y deroga el artículo 36.

DECRETO DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1987. - Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1987, reforma el artículo 29.

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES

En este capítulo serán estudiados algunos conceptos que consideramos fundamentales para la plena delimitación del tema que nos ocupa, como lo son: los términos de trabajo, trabajador, relación de trabajo, Estado, trabajador al servicio del Estado, relación de trabajo en el Derecho Burocrático, nombramiento, trabajador de confianza en el Derecho Burocrático, y el concepto de confianza.

II.1.- CONCEPTO DE TRABAJO

Comenzaremos por tratar de establecer el origen etimológico de la palabra "trabajo", ya que permanece incierto; "algunos autores señalan que proviene del latín **trabs**, **trabis**, que significa traba, teniéndolo en consideración por el hecho de que todo trabajo siempre lleva implícito determinado esfuerzo"; otros autores consideran que el origen de la palabra se deriva de los términos **laborare** o **labrare** que significa laborar; y algunos más encuentran la raíz etimológica, de la palabra trabajo, en el vocablo griego **thilbo** que puede traducirse como apretar, oprimir o afligir.

Por su parte, la Real Academia Española define al trabajo como el esfuerzo humano dedicado a la producción de la riqueza; y el Diccionario Enciclopédico del Derecho Usual, para hacer más preciso ese término, agrega que ese esfuerzo humano debe ser físico o intelectual.

Garriguet expone cuatro acepciones de la voz trabajo en el proceso de la producción:

"a) El ejercicio de la actividad, cualquiera que sea su esfera y forma, desde el momento en que el hombre despliega actividad hay trabajo;

b) Económicamente el trabajo constituye el esfuerzo más o menos penoso impuesto al hombre para producir un objeto útil que satisface sus necesidades,

c) Cualquier medio ordinario para procurarse las cosas necesarias a la vida,

d) El objeto creado, la utilidad conseguida, el producto la obra.²⁹

El Doctor Nestor de Buen Lozano considera al trabajo como "una actividad provechosa, de esfuerzo dirigido a la consideración de un fin valioso", agregando que, el trabajo implica actividad del ser humano, y no considera dentro de la acepción materia del derecho laboral, la actividad desarrollada por un animal o la desarrollada por cualquier máquina, aunque también se pretenda con ello la obtención de un provecho. Además destaca que no todo el trabajo está sujeto a la regulación del derecho del trabajo, y cita como verbigracia el trabajo forzoso, que en todo caso será materia del derecho penal y el trabajo libre.³⁰

Nuestra Ley Federal del Trabajo determina que trabajo es "toda

²⁹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. Vigésima primera Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1989. Pág. 131.

³⁰ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo Tomo I. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1989. Pág 19.

actividad humana, intelectual o material, independiente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio (artículo 8).

Pero además existe un principio rector del Derecho Internacional del Trabajo, consistente en el hecho de que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio; principio que fue retomado por la Legislación Laboral Mexicana, de tal suerte que el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo señala que: " El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".

La idea del trabajo como un derecho y un deber sociales podría explicarse en forma más amplia de la siguiente manera: "La sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto y por esto el trabajo es un deber pero el reverso de este deber del hombre, es la obligación que tiene la sociedad de crear condiciones sociales de vida que permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades".³¹

Nosotros concebimos al trabajo como la actividad humana, física o intelectual, realizada por una persona, que debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para quien la desarrolla y para su familia.

³¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1982. Págs. 108, 109.

II.2.- CONCEPTO DE TRABAJADOR

En relación a la terminología que debe emplearse para denominar a aquella persona que "trabaja", se ha acudido a la utilización indiscriminada de voces como: obrero, empleado, prestador de servicios, operario, prestador de trabajo; pero la expresión de **trabajador** es la que tiene real aceptación en nuestra legislación laboral, "y sólo en el artículo 5º fracción VII de la Ley Federal del Trabajo se utiliza la expresión obrero, para denominar de esta manera a los trabajadores manuales."³²

La Ley Federal del Trabajo de 1931 establecía que trabajador era toda persona que prestara a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo; en relación a esta disposición el Doctor Mario de la Cueva considera que de la redacción del citado precepto puede deducirse que los sindicatos o alguna asociación pueden ser considerados trabajadores, lo anterior en virtud de que no se precisa si sólo la persona física o también la persona moral o la jurídica pueden ser sujetos de relaciones de trabajo. Esta situación trató de ser subsanada en la Ley Federal del Trabajo de 1970, al disponer en su artículo 8º que: "trabajador es la persona física que presta a otra física o jurídica un trabajo personal subordinado". De la definición enunciada pueden distinguirse tres elementos:

a) Que sólo la **persona física** puede ser considerada trabajador, y con ello se pretende evitar caer en la confusión de creer que también las personas morales o jurídicas pueden ser también considerados sujetos de la relación laboral.

³² DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Op. cit. Pág. 488.

b) **La prestación personal de un servicio**, esta debe entenderse como la obligación de hacer, contraída por el trabajador que no puede ser sustituida por otra diferente, salvo que exista consentimiento del patrón, y es indispensable que el trabajo sea prestado personalmente y no por una tercera persona ya que en este supuesto nos encontraríamos en presencia de la figura jurídica del intermediario.

c) **La subordinación**, ésta implica la suposición del poder o facultad de mandar con que cuenta el patrón, y el deber de obediencia del trabajador.

Mario de la Cueva señala que, con la subordinación no se designa un "status" del hombre que se somete al patrón, sino más bien que ello comprende una de las formas de prestación de los servicios y que la misma se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa. A su vez, el maestro Baltasar Cavazos Flores señala que "dicha facultad de mando tiene dos limitaciones: debe referirse al trabajo estipulado y debe ser ejercido durante la jornada de trabajo."³³

Para Guillermo Cabanellas trabajador es todo el que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil aún cuando no logre el resultado, es decir, es todo el que realiza una labor socialmente útil y de contenido económico³⁴.

En la doctrina argentina también encontramos que Ramírez Gronda

³³ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada y Sistematizada. Vigésima tercera Edición. Editorial Trillas. México, 1988. Pág. 128

³⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op. cit. Pág. 123.

considera como trabajador, en el sentido técnico estricto, no sólo a cualquier persona que trabaja, pues señala que si así fuera todos los habitantes del país deberían ser considerados como trabajadores, por lo que estima que debe entenderse que el Derecho del Trabajo alude con esta voz al trabajador subordinado, es decir, aquel que pone su actividad profesional a disposición de otra persona, con lo cual se distingue de aquellas que trabajan en forma autónoma e independiente.

En este orden de ideas, es prudente enfatizar que entendemos por trabajador a aquella persona física que se obliga a la prestación personal y subordinada de un servicio, físico o intelectual, o bien que contiene las dos calidades, a favor de otra persona física o moral, cuyas condiciones para la prestación de los servicios deben quedar estipuladas en un contrato de trabajo o en cualquier otra forma que le de origen a la relación de trabajo.

II.3.- CONCEPTO DE RELACION DE TRABAJO

Es este concepto también fundamental en el Derecho Laboral ya que implica el evidente vínculo que existe entre quien presta un servicio y aquel a quien el mismo le es prestado.

Debe entenderse como relación de trabajo aquella denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya

motivado la vinculación laboral.³⁵

El maestro Mario de la Cueva hace hincapié en el hecho de que la teoría de la relación de trabajo tiene su antecedente en otras doctrinas, y señala como fundamentales las ideas de Georges Scelle y Erich Molitor, el primero se manifiesta en el sentido de que "se puede dar en arrendamiento una cosa o un animal, pero no se puede alquilar a un trabajador porque se opone a la dignidad humana; y tampoco puede alquilarse una facultad del hombre, porque no se la puede separar de la persona física", agregando que la liberación del trabajo no se lograría en tanto estuviese fundado en la idea del contrato. Por lo tanto debe estimarse que el origen de la relación de trabajo ya no se encuentra en el contrato sino en un acto condición, ya que, por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos; el segundo hace una distinción entre el contrato y la relación de trabajo, estimando que el contrato es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras que la relación de trabajo es la prestación efectiva de un trabajo, y para finalizar agrega que el contrato vive dentro del derecho civil entanto que la relación de trabajo es el principio y finalidad del nuevo derecho.

Estas ideas trajeron como consecuencia que fueran analizadas en nuestro país dos situaciones: a) si al someter la idea de la prestación del trabajo humano a un contrato se atentaba contra la naturaleza misma del trabajo, y b) si debe existir un acuerdo previo de voluntades sin el cual la

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1988. Pág. 2769.

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

prestación del trabajo no puede cobrar existencia jurídica, sobre estas cuestiones Mario de la Cueva argumenta que la primera entraña "la confrontación entre la idea de la dignidad del trabajo humano y el principio del derecho civil de que únicamente las cosas que están en el comercio pueden ser objeto de contratación" y al respecto debe subrayarse el hecho de que se sabe que no es equiparable el contrato de trabajo con el de arrendamiento o el de compraventa, pero tampoco se da una respuesta al considerarlo un contrato *sui generis* ya que el problema total no radica en el hecho de determinar si la relación de trabajo es más similar a un contrato que a otro, sino en apuntar si este contrato esta sujeto al régimen del derecho de las obligaciones y de los contratos (derecho civil). Para resolver esta problemática en el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo se dispone que: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es 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"; como puede apreciarse en el precepto citado se excluyó, como bien señala Mario de la Cueva, al derecho común de las fuentes supletorias del derecho del trabajo.

Ahora bien, para el mencionado autor la "relación de trabajo es una situación jurídica objetiva, que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y los contratos ley y de sus normas supletorias."³⁶

³⁶ DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. Pág 187.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo dispone que: "Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario" además señala que "la prestación de un trabajo y el contrato celebrado producen los mismos efectos".

Por último deben enunciarse los elementos que integran la relación del trabajo, que son los siguientes:

- a) El trabajador
- b) El patrón
- c) La prestación de un trabajo personal
- d) La subordinación
- e) El salario

Estos términos ya han sido determinados en su mayoría al referimos al concepto de trabajador, enunciado en el punto II.2 del presente capítulo, sólo cabe precisar los conceptos relativos al patrón y al salario. Con el objeto de determinar brevemente cada uno de ellos, nos permitiremos recurrir a lo que previene sobre los mismos la Ley Federal del Trabajo, de tal suerte que por patrón debe entenderse a la "persona física o moral que utiliza servicios de uno o más trabajadores" (artículo 10 de la LFT); y define la legislación laboral al salario como "la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo", no abundaremos más sobre este último elemento de la relación de trabajo ya que el mismo será estudiado más ampliamente en forma posterior.

Entendemos por relación de trabajo a la manifestación que se da para la estipulación de la prestación personal y subordinada de servicios, siempre que medie la determinación del pago de un salario como forma de retribución por el trabajo realizado.

II.4.- CONCEPTO DE ESTADO

Para Hegel el Estado constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan; es decir, que el Estado es un sistema de sistemas (jurídicos, morales, artísticos).

Jellineck básicamente concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica, entendida ésta como una entidad territorial, es decir, que actúa y se manifiesta en un determinado espacio, señala que otra de las características del Estado es que se conduce en forma autónoma o soberana; resumiendo, Jellineck estima que el Estado es una "corporación territorial dotada de poderes de mando originario".

La Teoría General del Estado considera al Estado como formación real e histórica y se propone explicarlo mediante la interpretación de la conexión de la actividad histórica social; por consiguiente, Heller considera que debe concebirse al Estado como una estructura del devenir.

La Teoría General del Estado tiene básicamente un cariz sociológico, y cuenta como su más grande exponente con Hans Kelsen, quien siguiendo

esta Teoría describe al Estado pero en forma abstracta y funde doctrinalmente al estado y al Derecho, al sostener que "el Estado es el orden jurídico". Como sujeto de los actos, el Estado es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder no es otra cosa que la vigencia de ese orden jurídico.³⁷ El Estado es así la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y lo organiza y que sólo encuentra límite frente a los otros Estados.

Los elementos del estado para Kelsen son:

- TERRITORIO.- En sentido estricto, el territorio del Estado es el espacio o demarcación geográfica dentro de la cual un estado esta facultado para ejecutar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados.

- POBLACION.- Este segundo elemento del Estado lo componen los seres humanos que residen en el territorio estatal, cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional.

- PODER.- Este tercer elemento implica la calidez y eficacia del orden jurídico de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo. Es posible hablar de tres diferentes poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (división del supremo poder del Estado).

El doctor Acosta Romero define al Estado como la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que

³⁷ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Tr. Eduardo García Maynez. Cuarta Reimpresión. México, 1988. U.N.A.M. Pág. 215.

persigue determinados fines mediante actividades concretas.³⁸

El Doctor Andrés Serra Rojas define al Estado como un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y posibilidad del poder coactivo.

En relación al poder coercitivo del Estado debe mencionarse que el Estado como organización hace que los individuos hagan o se abstengan de ciertas cosas y lo logra a través del único método que posee: el derecho, estableciendo normas jurídicas. Desde este punto, el Estado no es más que el orden jurídico que "organiza" la comunidad. El derecho en este sentido, es un sistema de motivación de conducta humana, que resulta primordialmente, de la manera como el derecho ordena o prohíbe comportamientos: a través de sanciones.

Para Carlos A. Morales Paulín, el Estado "es un fenómeno político producto de una realidad jurídica, que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal; es un fenómeno político, pues no surge de manera natural sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada. Este estado como ficción jurídica actúa por conducto de sus agentes (funcionarios y empleados públicos).³⁹

Comprendemos al Estado como la forma de organización adoptada

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág 60.

³⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México 1995. Pág. 73.

por una población determinada con un ámbito territorial de validez, sujeta a un régimen jurídico, cuyo objeto es la consecución de fines sociales.

II.5.- CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Es prudente recordar que los trabajadores al servicio del Estados no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 Constitucional, pero finalmente con la reforma de este precepto en 1960 se incorpora el Apartado B; con esta inclusión se introducen disposiciones que regulan la relación laboral entre el Estado y los trabajadores a su servicio, y es así como se les otorga su pleno reconocimiento como sujetos de la relación jurídico-laboral con el Estado.

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 la autoridad competente.

Para referirse a los trabajadores al servicio del Estado, también son utilizados los vocablos de empleados públicos, funcionarios públicos o servidores públicos.

Cabanellas considera como funcionario público al que desempeña una función pública o actividad para el ejercicio real y efectivo del Poder Público en cualquiera de sus órdenes y aspectos y agrega Orlando que el

funcionario hace del servicio que presta una profesión, y que dedica a ella, de modo permanente su actividad física e intelectual como medio de obtener la subsistencia.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 3º considera como trabajador a 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.

Pero ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen alguna distinción entre las diferentes categorías de servidores públicos. La doctrina, por su parte, considera que por lo menos debe establecerse esta distinción de manera teórica, de tal modo que quedaran contempladas las siguientes categorías: Funcionario Público, Empleado Público y Servidor Público.

Carlos A. Morales Paulín al referirse a las categorías de servidor públicos, enunciadas en el párrafo anterior las define de la siguiente manera: **Funcionario Público** es la persona física cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la Dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal; como **Empleado Público**, concibe a todas aquellas personas físicas que para el Estado, no desempeñen algunos de los cargos que se indican para los funcionarios públicos (criterios que se aplican por exclusión) y al **Servidor Público** como toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o

intelectual a cambio de un salario a los órganos del estado.⁴⁰

Por su parte, el doctor Acosta Romero define al **Funcionario Público** como aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad; al **Empleado Público** como aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley; y 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).⁴¹

Teniendo en consideración las definiciones anteriormente expuestas estimamos que puede definirse al trabajador al servicio del Estado como aquella persona física que presta sus servicios en órgano o dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal, encargado del ejercicio de las actividades que, en virtud de la distribución de funciones, le son designadas por la Unidad Administrativa en que labora.

⁴⁰ IBIDEM. Págs. 81 a 86.

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1995. Págs. 105 a 107.

II.6.- CONCEPTO DE RELACION DE TRABAJO EN EL DERECHO BUROCRATICO

Ya ha quedado enunciado en el punto II.3 de este Capítulo que la relación de trabajo, en principio, no siempre tendrá como base de existencia únicamente al contrato de trabajo, tratándose de los trabajadores en general, pero el maestro Acosta Romero señala que la relación de trabajo puede tener su origen tanto en el contrato, como en la ley, disposición, acuerdo o reglamento oficial o nombramiento; sin embargo, sigue agregando, el Estado no puede considerarse propiamente como patrón, ya que no persigue fines de lucro, y por ende, "la relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo, porque no regula actividades correspondientes al capital y al trabajo como factores de la producción".⁴²

Cabe destacar que en ningún precepto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hace referencia a la naturaleza jurídica de la relación de trabajo de los servidores públicos con el Estado, por lo que hay una grave laguna en esta legislación reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, y solo se limita a estipular en su artículo 2º que 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.

Aunque en el artículo 11 de ésta Ley se prevé que la Ley Federal del Trabajo puede ser aplicada en forma supletoria, en este caso no se subsana la laguna de la legislación burocrática, en virtud de que en la Ley Federal del

⁴² IDEM. pág. 190.

Trabajo se precisa que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario, y la forma más común de que quede asentada la obligación del patrón y del trabajador es el contrato; pero en el caso de los trabajadores al servicio del estado para ser propiamente considerados como tales no se requiere un contrato, sino que debe ser expedido un nombramiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que al efecto determina que "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".⁴³

Además de lo anteriormente expuesto, debe ser considerado el hecho de si puede presumirse la existencia de la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio sin que en forma previa les haya sido otorgado a los mismos el nombramiento correspondiente expedido por la autoridad competente.

Sobre este punto en particular existe una ejecutoria del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que por considerarla de gran interés nos permitimos citar:

⁴³ El Maestro Trueba Urbina advierte que este artículo adolece de un defecto técnico en su redacción: los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre ésta y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y los representantes del patrón.

NOMBRAMIENTO DE CARENCIAS DE (ART 3 Y 12) Es una deficiencia administrativa que corre a cargo de los titulares y su falta no puede destruir la relación jurídica de trabajo establecida por otros medios de prueba. (LAUDO: Expediente No. 36/952 Miguel Angel Romero y Arcadio Gamboa Torregosa vs Secretario de Educación Pública.

Pero, el Doctor Acosta Romero se manifiesta en contra de esta ejecutoria del Tribunal, ya que en su opinión "no puede haber relación de trabajo entre el estado y sus servidores sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente", acorde con la ley y las partidas presupuestales que para este fin tenga el Gobierno, o no se este en el supuesto de que el trabajador figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo; para este autor "la naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es la de un contrato condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto.⁴⁴

A su vez el Dr. Miguel Borrell Navarro cita que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ser trabajador al servicio del Estado se requiere como condición específica que se les haya expedido nombramiento o que figure en la lista de raya de trabajadores temporales; por ende, agrega que no puede darse el caso de que se presuma la existencia de una relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el sólo hecho de la prestación del servicio.

Para nosotros la relación de trabajo en el derecho burocrático, es la

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. Pág. 191.

denominación que se da al vínculo laboral que regula la prestación de un servicio relacionado con la función pública inherente al Estado, en virtud del nombramiento correspondiente, expedido por la autoridad facultada para ello.

II.7.- CONCEPTO DE NOMBRAMIENTO

El Estado para estar en posibilidad de realizar el ejercicio de la función pública que le es inherente, debe allegarse del personal necesario, que realice las acciones que en este rubro le corresponden, pero es menester que exista un elemento material que respalde esa incorporación y es precisamente el nombramiento el vínculo idóneo que une al Estado con los trabajadores a su servicio.

Miguel Cantón Moller define al nombramiento como el documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la dependencia de que se trata, cuya existencia es necesaria e imprescindible para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias y aquellos que son los empleados, es decir, los servidores públicos.⁴⁵

Para Andrés Serra Rojas el nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace referencia al

⁴⁵ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Editorial PAC. México, 1991. Pág. 99.

propio documento en que consta la designación.

Por su parte Acosta Romero define al nombramiento como "la designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables; además se manifiesta de conformidad con la clasificación determinada por Villegas Basaviilbaso, y por ello también estima que puede considerarse que existen tres tipos de nombramiento, que son: el discrecional, el condicionado y el reservado.

El nombramiento es discrecional cuando existe la libertad completa de la designación; es condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, acuerdo senatorial o selección de una tema; y es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad.⁴⁶

Una vez citadas algunas definiciones que sobre el término en comento ha emitido la doctrina, es prudente que se analice la pugna que ha permanecido en cuanto a la naturaleza jurídica del nombramiento; tenemos dos posturas, la primera que pretende equiparar el nombramiento con un contrato civil, partiendo de la base de que para que una persona ingrese al servicio del Estado se deben conjugar los elementos esenciales de todo acto jurídico, como lo son: la manifestación de la voluntad, el objeto y la forma.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no existe

⁴⁶ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. Pág. 63.

una definición del nombramiento, y sólo contempla en su artículo 12 que: "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o tiempo fijo".

Pero, en el artículo 15 de la legislación burocrática si se establecen los requisitos con los que debe contar todo nombramiento: "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 los servicios.

Además el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe. (artículo 18 LFTSE).

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza del nombramiento, existen diversas teorías que tratan de determinarla, entre las que encontramos:

- a) La teoría que sostiene que es un acto unilateral del Estado, es decir, un acto de autoridad, pero cabe mencionar que esto no es exacto, ya

que la designación de un servidor no puede ser producto de un acto de autoridad, ya que no puede imponerse obligatoriamente, es decir, no se obliga al trabajador al servicio del Estado a la aceptación del nombramiento.

- b) La teoría que afirma que es un acto contractual, pero Miguel Cantón Moller señala que no es así, en virtud de que este no origina situaciones jurídicas individuales.
- c) La que lo considera como un acto unión; el maestro Gabino Fraga es defensor de esta teoría, ya que considera que el acto que origina la relación de servicio es un acto-unión que condiciona la aplicación a un caso individual (el particular que ingresa al servicio) de una situación jurídica general preexistente.

El Dr. Héctor Garcini Guerra se manifiesta en el sentido de que el nombramiento "es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública hace la designación de un particular como su agente, pero, agrega Miguel Cantón Moller, que el origen del acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que esta es una relación del trabajo⁴⁷.

Cuando una persona ingresa al servicio del Estado, en virtud de un nombramiento, nacen una serie de derechos y obligaciones, es decir, una relación jurídica laboral, y esta debe ser regulada por el Derecho del Trabajo y no por las disposiciones administrativas.

⁴⁷ CANTON Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. Pág. 100.

El nombramiento, es pues, el documento que acredita a una persona como trabajador al servicio del Estado, mismo que debe contener los requisitos determinados por el artículo 15 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

II.8.- CONCEPTO DE TRABAJADOR DE CONFIANZA

A) CRITERIO QUE ATIENDE AL NIVEL JERARQUICO

Con este criterio, para determinar que trabajadores tienen el carácter de confianza, se atiende, o se tiene en consideración el nivel jerárquico o rango de los trabajadores.

Nos señala el maestro Alberto Trueba Urbina que esta clase de trabajadores pueden ser denominados de "cuello alto", que no sienten las inquietudes de la clase obrera, pero eso no les quita su carácter de trabajadores frente a las empresas o patrones y por consiguiente se encuentran tutelados por la legislación del trabajo, conforme a las modalidades derivadas de la naturaleza específica de sus labores, y establece la clasificación siguiente:

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

b) Empleados de confianza en general: son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones, esto es, aquellos que para tener este carácter requieren que las actividades que desempeñen

sean de dirección, inspección, vigilancia, y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento, sean de carácter general (es decir, que comprendan todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, pues el ejercicio de las mismas actividades, en forma específica o concreta, en el taller, departamento u oficina no le dan a tales funciones el carácter de confianza, verbigracia: no deben confundirse la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o cualquier sector de la empresa en particular.

Por su parte, Baltasar Cavazos Flores cita que "los trabajadores de confianza pueden ser reunidos en dos grandes grupos: los altos empleados de confianza y los trabajadores subalternos de confianza, y la determinación de la categoría de los mismos dependerá de las funciones que desempeñen, ya que los primeros realizan funciones importantes, secretas o delicadas y los segundos realizan funciones que podríamos denominar como meramente administrativas".⁴⁸

B) CRITERIO QUE ATIENDE A LA NATURALEZA DEL TRABAJO

Este criterio defiende la idea de que la categoría de empleado de confianza depende de las funciones que realiza y no de la designación que se dé al puesto, esto dispone la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9º, y agrega, el citado precepto, que son consideradas como funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del

⁴⁸ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Primera Edición. Editorial Trillas. Pág. 52.

patrón dentro de la empresa o establecimiento; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado agrega como funciones que determinan la naturaleza de los trabajadores como de confianza, las de manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica y asesoría o consultoría. (artículo 5º).

El maestro Baltasar Cavazos Flores estima que es lamentable que el artículo en comento contenga dos párrafos contradictorios: (refiriéndose al artículo 9º de la LFT): "el primero que es correcto, ya que efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, pero contradice al segundo que previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza sólo cuando tengan el carácter general, lo cual no es exacto, y para dar fuerza a dicha aseveración cita el siguiente ejemplo: en una empresa existen varios contadores, si nos atenemos a lo expresado por el párrafo segundo, sólo sería empleado de confianza, el contador general y no sus auxiliares, situación que el autor considera absurda, si se toma en cuenta lo dispuesto en la primera parte del artículo, que atinadamente establece que no es la designación que se de al puesto lo que determina la naturaleza de las funciones desempeñadas, y agrega, que es indiscutible que los contadores aunque no tengan la designación de "generales" desempeñan siempre funciones de confianza.

Por otro lado, el precepto en comento precisa que las funciones citadas deben realizarse con carácter general, es decir, que deben comprender todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, pues el ejercicio de las mismas actividades en forma específica o concreta en el taller, departamento u oficina no le dan a tales funciones *el carácter de*

confianza".⁴⁹

C) ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional tienen planteamientos diferentes para clasificar a los trabajadores de confianza; por una parte, el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, como se expuso anteriormente, 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, que ya han sido precisadas en el inciso anterior (dirección, inspección, vigilancia y fiscalización); en el artículo 5º de la Ley Federal 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.

⁴⁹ TRUEBA Urbina, Alberto. Ley Federal del Trabajo. Op. cit. Pág. 115.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no sólo se limita a enunciar estas funciones como se hace en la Ley Federal del Trabajo, sino que se determina en forma más precisa en que casos o bajo que condiciones se darán dichas funciones, de tal suerte que en su artículo 5º se establece como funciones de confianza las siguientes:

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

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

- 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.

- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva o permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría.

- 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 las dependencias y entidades con tales características.

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

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

- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General de las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

Otro punto que cabe destacar es el hecho de que los trabajadores de confianza en la Ley Federal del Trabajo, son sujetos de una tutela especial, y en la citada ley son contemplados en un capítulo dentro de los denominados trabajos especiales, en cambio en la legislación burocrática, pese a que en su artículo 4º los considera como trabajadores, se les excluye en forma expresa del régimen de aplicación según lo dispuesto en su artículo 8º, situación que José Dávalos considera como de absoluta inseguridad y desprotección, al grado de que solamente les está garantizado por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional el disfrute de las medidas de protección al salario y que gocen del beneficio de la seguridad social, pero estas cuestiones debido a la importancia que revisten serán

tratadas con posterioridad.

Estimamos como trabajadores de confianza a aquellos trabajadores que desempeñan funciones que se considera deben realizarse con discreción y lealtad para el patrón, como son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; 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.

II.9.- CONCEPTO DE CONFIANZA

El término confianza en una primera instancia equivale a la esperanza firme que se tiene en una persona o cosa, o bien puede ser entendida como sentimiento y actitud del que confía, seguridad, aliento, ánimo, familiaridad.

La Real Academia de la Lengua Española define la confianza como la esperanza firme y en forma reservada entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o del comercio. Familiaridad en el trato de la persona con quien se tiene convivencia íntima o familiar. La persona en que se puede confiar.

El laboralista brasileño Mozart Víctor Russomano, señala que: "cuando hablamos de "confianza", no nos referimos a la confianza excepcional que ciertos patrones depositan en ciertos empleados, elevándolos a posiciones claves de su empresa y confiándoles delicadas funciones que requieren discreción absoluta. La confianza mencionada es aquella que indistintamente debe inspirar todos los contratos trabajo, por que

en el fondo la crisis en que se debate el mundo tal vez no sea más que una aguda crisis de confianza”⁵⁰.

Confianza es un término plástico o multívoco, tiene muchos contenidos desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, como lo hace notar Pontes de Miranda. “Se puede hablar de la confianza recaída en un director de sociedad al ser elegido o nombrado por ésta; de la confianza que del empleado tienen aquellos de quienes depende; de la confianza que se deposita en alguien a quien se permite conocer hechos que deben ser guardados en secreto para la prosperidad del negocio; de la confianza que se deposita pasajeramente en un empleado al encargársele un servicio de “confianza”; se puede hablar de la confianza técnica depositada en un profesional o en un técnico; de la confianza depositada en todo trabajador”.⁵¹

En virtud de lo anteriormente expuesto es de deducirse que el término “confianza” es un vocablo amplio y flexible, ya que abarca desde la familiaridad del trato hasta la designación de una persona como la adecuada para la realización de determinadas funciones que como mencionamos en el capítulo anterior, deben ser desempeñadas con discreción y lealtad.

⁵⁰ IBIDEM. Pág. 21.

⁵¹ IBIDEM. Pág. 50.

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA DEL REGIMEN LABORAL BUROCRATICO

La determinación de la naturaleza jurídica del régimen laboral burocrático tiene una gran relevancia, ya que ubicando la esencia jurídica de la relación se tendrá la aproximación más certera de lo que debemos entender como derecho burocrático, así como de los principios que deben regirlo.

III.1.- TESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo es una de las ramas del Derecho que se ha disputado la naturaleza jurídica del régimen laboral burocrático.

A principios del siglo XIX fue acogida la idea de que la relación del Estado con sus trabajadores estaba regida por el derecho privado, pero posteriormente fue aceptado por los postulantes de la teoría del Derecho Civil que la naturaleza jurídica del régimen laboral burocrático le correspondía al derecho administrativo, y con ello pudo desarrollarse una nueva teoría del derecho público; ésta teoría, en sus orígenes tuvo la deficiencia de considerar que el trabajador se encontraba en una postura de subordinación incondicional a los mandamientos del Estado, atendiendo a la

nueva concepción del Estado como ente omnipotente del orden jurídico.

El Estado era considerado como un ente social o jurídico titular de la potestad de dictar el derecho, al que los hombres debían obedecer y del cual el gobierno es el órgano de expresión y ejecución de su voluntad. Esta concepción del Estado tuvo una gran influencia en la determinación que fue concebida por diversos autores sobre la naturaleza de la relación con sus trabajadores.

En Juan Jacobo Rousseau nace la idea del Estado como un organismo o cuerpo social, una persona jurídica, real o fingida, colocada por encima de los hombres y de las clases sociales, que actuaría imparcialmente y cuya misión sería mantener la paz social⁵²; de lo expuesto por Rousseau podemos deducir que para él las relaciones entre el Estado y sus trabajadores son consideradas de derecho público, en virtud de que el Estado interviene en ellas con su carácter de titular del poder público, y se trata entonces de relaciones de supraordenación.

Para Otto Mayer la naturaleza jurídica de la relación del Estado y sus trabajadores es un acto unilateral del Estado, estimando que: "La obligación del servicio del Estado es una obligación de derecho público, en virtud de la cual un súbdito está forzado a prestar al Estado, con abnegación personal, cierta especie de actividad"⁵³; es decir, que no se le reconoce al trabajador del Estado o funcionario público su carácter de trabajador, sino que solamente es considerado como un servidor que tiene la obligación de coadyuvar a ese ente supremo, en el ejercicio de sus funciones públicas.

⁵² DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa. Décima Tercera Edición. Pág. 617.

⁵³ IBIDEM. Pág. 619.

Pero para otros autores como Carlos García Oviedo, el ingreso al servicio público requiere la conformidad del trabajador, sin embargo, expone que el acto jurídico continúa siendo un acto puramente unilateral ya que si bien es cierto que "el Estado no impone el servicio, sino que necesita contar con la voluntad del particular, por eso es contrato; pero el particular contratante desempeña una función, y la relación jurídica que esto origina es puramente unilateral, pudiéndose modificar o suprimir por la ley, con abstracción completa de la voluntad del funcionario;"⁵⁴ de tal suerte que el régimen del oficio público que el funcionario escala se determina exclusivamente por la voluntad del Estado.

Otro defensor de la Tesis del Derecho Administrativo es el Maestro León Duguit, ya que para él la autoridad, es decir el Estado, es quien impone unilateralmente la prestación de los servicios.

Pero los sustentadores del argumento de que el derecho burocrático y, por ende, las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio son materia del Derecho Administrativo, no sólo encuentran fundamento en la potestad del estado y en su acto unilateral de autoridad sino que también estiman que debe tenerse en consideración que en el ejercicio del trabajo público intervienen diversos conceptos que son materia de estudio de esta rama del derecho, entre los que se encuentra principalmente el servicio público y la función pública.⁵⁵

Consideramos entonces que los mencionados términos deben ser precisados y por ello citamos las definiciones que sobre éstos han emitido

⁵⁴ IBIDEM. Pág. 620.

⁵⁵ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Varios Autores. Editorial Porrúa. Pág. 1498.

algunos autores.

Mario de la Cueva expone que no se conoce ninguna historia detallada de lo que la doctrina francesa llama desde el siglo pasado "La fonction publique", sin embargo lo que sí se sabe con certeza es que los civilistas, entregaron en el siglo XIX al derecho administrativo la relación del Estado con sus trabajadores.

El Doctor Guillermo Haro Belchez señala que la función pública puede definirse como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir el régimen aplicable a éstos. En sentido subjetivo se considera como tal al conjunto de funcionarios de una determinada administración pública.

En relación a la definición de este concepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que:

"Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividad de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación esta de incorporación a la función pública"⁵⁶

Para Andrés Serra Rojas, el derecho administrativo es el conjunto de

⁵⁶ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. cit. Pág. 92

normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes y con los particulares, por ello considera que tanto el término "función pública" como la ubicación de ésta en el derecho administrativo son incorrectos.⁵⁷

La determinación de la naturaleza jurídica de esta rama del derecho es un tema controvertido, ya que los propios administrativistas tratando de dar mayor fuerza a los postulados que defienden, así como encontrar nuevos argumentos que le den mayor fuerza a aquellos que sustentan su teoría, han tratado de determinar la naturaleza jurídica del acto creador de la relación del Estado con sus empleados. Al respecto el doctor Gabino Fraga señaló que "las tesis que a este respecto se han sostenido son: a) la que sostiene que es un acto unilateral del Estado; b) la que afirma que es un acto contractual y c) la que los considera como un acto condición. A estas tesis el Doctor Andrés Serra Rojas agrega otra conocida como estatutaria.

La tesis que considera que la relación laboral de los empleados públicos es un acto unilateral del Estado, sostiene que únicamente es el Estado el que fija y regula las condiciones laborales, sin que medie la voluntad del trabajador.

La segunda tesis conocida como contractual, establece como su nombre lo indica, que la relación laboral es un concurso de las voluntades del estado y sus empleados.

La tercera tesis conocida como acto condición y que es llamada por el

⁵⁷ IBIDEM. Pág. 93

Dr. Serra Rojas como teoría mixta, deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida.

La cuarta y última tesis es complemento de la anterior, y ha sido calificada como la teoría del estatuto legal y reglamentario, la cual sostiene que las relaciones del Estado con sus empleados se rigen por las normas jurídicas preexistentes a la relación.

También la concepción de servicio público ha sido un fuerte argumento para los postulantes de esta tesis del derecho administrativo; pese a que este es uno de los conceptos más discutidos y menos precisos de esta rama del Derecho. Nos señala el Dr. Miguel Acosta Romero que el servicio público tiene su origen en la doctrina francesa y su evolución es muy característica, ya que lo que en algunas épocas fue considerado como servicio público en otras ya no lo era y esta situación hace que sea difícil la creación de un concepto definido y uniforme.

El Dr. Acosta considera que "el servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de

regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad".⁵⁸

La doctrina francesa lo define bajo estos parámetros:

- a) Cumplimiento de una misión de interés general.
- b) Bajo la Autoridad y control de una actividad pública.

Los administrativistas estiman que también debe tenerse en consideración la figura del nombramiento como un factor determinante, debido a importancia que el mismo reviste como un elemento fundamental para el ejercicio del servicio público (tema al que nos hemos referido en el capítulo II).

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo no formalmente administrativo, pues los Poderes Legislativo y Jurisdiccional pueden también nombrar a sus servidores pero, que además de encontrarse el rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios.

Además agrega que "el nombramiento como acto jurídico ha sido rebasado por la costumbre; el procedimiento a seguir es básicamente administrativo:

- I. Entregar la documentación que solicita el área administrativa,

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décima Edición. México. 1991. Pág. 742.

II. Esperar a que aparezca el pago en la nómina.

El citado autor advierte que con la intención de proteger al trabajador de las consecuencias que puede producir la falta de nombramiento, algunas Condiciones Generales de Trabajo han reconocido la relación de trabajo aunque no exista nombramiento; y cita como ejemplo, el artículo 13 de las Condiciones Generales de Trabajo de la extinta Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial que consignaba que: "La relación laboral entre el titular y los trabajadores, se acredita con la constancia de nombramiento expedida por la autoridad facultada para ello, pero podrá acreditarse por cualquier otro documento oficial, que supla al anterior o compruebe la prestación del servicio"⁵⁹

Si bien es cierto, que la relación de trabajo entre los servidores públicos y el Estado, se ve inmersa en varios aspectos que, como se ha expresado anteriormente, son puramente administrativos, también lo es que esta relación cuenta con características y perfiles propios, y no puede tampoco negarse el hecho de que en algunos aspectos se encuentra debidamente regulada por normas laborales.

III.2.-TESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO

De la misma manera como lo hiciera el derecho administrativo en el

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit. Pág. 742.

siglo XIX, el derecho laboral del siglo XX le retira al derecho civil la regulación del entonces contrato de trabajo, que fue identificado en el Código Civil francés como contrato de arrendamiento de servicios; para el jurista Francesco Carnelutti la relación jurídica laboral se identificaba al contrato de compra-venta; posteriormente Chatelain y Valverde le daban a este contrato la clasificación de un contrato de sociedad, por último se consideró que la relación de trabajo guardaba sustantividad con el contrato de mandato. En México el Código Civil de 1870 aceptó la tesis del mandato, que se vió superado al crearse el contrato de prestación de servicios.

Este apoderamiento, por así llamarlo, realizado por los laboristas encuentra su fundamentación en el hecho de que el trabajo humano es idéntico en todos sus matices y por ello debe tener una reglamentación uniforme; es decir, para ellos todo trabajo es objeto del derecho del trabajo.

Con la Constitución de 1917 surge un nuevo derecho, se consagran diversas disposiciones de índole social, y en su artículo 123 se consagran normas que protegen a la clase trabajadora; con la entrada en vigor de nuestra Carta Magna de 1917, se da cabida para que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores dejen de ser consideradas administrativas, ya que con ella se hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general.

Con la inclusión del Apartado B al artículo 123, en 1960, se hace extensivo el derecho del trabajo a los servidores públicos, como

consecuencia de su fuerza expansiva y de su sentido de universalidad.

El Derecho Laboral considera que la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio debe estar sujeta a su regulación, ya que en ella se da la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.

Mario de la Cueva establece la teoría de la relación de trabajo como punto de partida para la aplicación de un estatuto laboral cualquiera que hubiese sido el acto o causa que le dio origen, y que ésta constituye tal vez el aspecto más hondo, de la batalla por la autonomía del derecho laboral; de lo expuesto por el Dr. de la Cueva podemos deducir que la teoría de la relación de trabajo es la que da sustantividad a la tesis del Derecho del Trabajo; y en virtud de que dicha relación jurídica de trabajo está presente en el trabajo burocrático, por ello este forma parte del derecho laboral.⁶⁰

También creó una nueva teoría de derecho social que se basa fundamentalmente en la siguiente afirmación: "La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y de los contratos ley y de sus normas supletorias.

⁶⁰ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. Cit. Págs. 185,186.

Otros argumentos que sirven a los laboristas para mantener su postura se basa en las siguientes razones:

- a) Porque formalmente está consignado en el apartado B del artículo 123.
- b) Porque regula un aspecto del trabajo.

Frente a todos los argumentos expuestos, los defensores de la Tesis del Derecho Administrativo debaten la postura de los laboristas señalando que el hecho de que en la Constitución se regule en un artículo, determinado aspecto de la vida social, no quiere decir con ello que por su ubicación dentro del articulado del Código fundamental necesariamente esas normas deben formar parte de una rama del derecho.

Basados en lo expuesto con anterioridad, por diversos tratadistas, bien podemos considerar que el Derecho Laboral evidentemente regula el aspecto de trabajo humano contenido en la prestación de los servicios de los funcionarios públicos, pero también es evidente el hecho de que no se pueden emplear en forma exacta los mismos principios aplicables al Derecho del Trabajo ordinario ya que, parafraseando al Dr. Acosta Romero, con el no se busca ningún equilibrio de los factores de la producción ni es un derecho de lucha de clases.

III.3.-TEORIA DE LA AUTONOMIA DEL DERECHO BUROCRATICO

Héctor Fix Zamudio ha expresado que podemos considerar que el derecho burocrático está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social, y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma.

Por su parte el Doctor Miguel Acosta Romero considera que: el Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología deben ser propios, y agrega que: "los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común.

Sobre este interés general que enunció el Dr. Acosta Romero, el maestro Mario de la Cueva señaló que el argumento de la primacía del interés general sobre el particular carece de fuerza, porque el interés mayor del pueblo está en el respeto al principio de igualdad y al ideal de la satisfacción plena de la necesidad de todos los hombres y cada uno de ellos.

La incorporación de las relaciones jurídicas laborales de los empleados públicos en el apartado A o B del artículo 123 del código fundamental no ha tenido un principio rector o pauta constitucional que

hubiera orientado la decisión del legislador para que en el momento de crear organismos del sector paraestatal, pudiera establecer uno u otro régimen laboral.

Por las razones expuestas estimamos que debe constituir una rama autónoma, ya que no pueden aplicarse los mismos principios y terminología del Derecho del Trabajo ordinario, y que los trabajadores al servicio del Estado deben contar con un conjunto de derechos básicos que tomen en cuenta las propias necesidades de los trabajadores y el interés del Estado, que es la prosecución del bien común, además de medios legales que les sean propios, para la defensa de sus derechos.

También Carlos A. Morales Paulín considera que "debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza".⁶¹

III.4.-TEORIA DEL TRABAJO BUROCRATICO COMO TRABAJO ESPECIAL

La concepción del derecho burocrático y su consecuente relación laboral como un trabajo especial ha sido un apreciación cuya autoría le corresponde al Dr. Leoncio Lara Saenz, misma que ha tenido gran aceptación y ha sido apoyada por diversos tratadistas.

Pero antes de señalar cuales son los postulados en que se funda la

⁶¹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pág. 96.

defensa de los sustentadores de esta teoría, consideramos pertinente enunciar cuales son las características por las que un trabajo puede ser considerado especial.

El Dr. Mario de la Cueva precisa que "con el nombre de trabajos especiales se conocen diversas actividades que si bien dan nacimiento a relaciones que revisten los caracteres fundamentales de la relación de trabajo, presentan, sin embargo, algunas características particulares que exigen normas adecuadas para su mejor desenvolvimiento"⁶², además, agrega, la determinación de un trabajo como especial no se determina por la naturaleza jurídica de la relación trabajador-patrono, sino por la concurrencia de ciertas modalidades que se dan en su desarrollo, vinculadas a las condiciones de trabajo y a los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patronos.

Por su parte, el maestro, Alberto Briceño Ruiz considera que "la incorporación como trabajo especial debe darse en función de que existan modalidades o características distintivas no ajenas a la ley, que sigan la misma técnica de respetar las condiciones o prestaciones mínimas que se establecen para los demás trabajadores, pero donde se requiere, por la naturaleza de los servicios, regular ciertas modalidades en las relaciones de trabajo".⁶³

Para Néstor de Buen, un derecho es especial cuando se refiere a una

⁶² DE LA CUEVA MARIO. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág 449.

⁶³ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Editorial Harla. México, 1985. Pág. 441.

determinada categoría de personas y sus normas son particulares, que no constatan con el derecho común por contener normas pertenecientes a una institución o a una serie de relaciones determinadas, o sea cuyo fin es una regulación parcial.

Para Carlos A Morales Paulín, si bien todas las relaciones de trabajo se encuentran regidas por el artículo 123, ello no quiere decir que no debieran diversificarse las normas reglamentarias para adaptarlas a las modalidades especiales de algunos trabajos. Para este autor "los derechos especiales implican, en realidad, una modificación de las reglas relativas a la duración, suspensión, rescisión y terminación de las relaciones de trabajo particularmente con respecto a jornadas y a derechos y obligaciones de patrones y trabajadores".

Según la exposición de motivos de la Ley de 1968, para determinar si un trabajo puede ser considerado como especial, deben estimarse dos circunstancias:

- 1) Que existen trabajos de tal manera especiales que las disposiciones generales de la Ley no son suficientes para su reglamentación.
- 2) Debe considerarse la solicitud de los trabajadores, y aún de las empresas, para que se incluyan en la Ley las normas fundamentales sobre esos trabajos especiales.

Con la proporción guardada con el Derecho Laboral ordinario, apreciamos que estas circunstancias podrían ser tomadas en consideración para concluir si el derecho burocrático puede ser estimado como trabajo

especial, ya que si debería tenerse en consideración la opinión de los trabajadores y no para que en forma generalizada soliciten que el derecho burocrático sea considerado como un derecho especial ya que esta solicitud sería una consecuencia última; sino para que sea atendido el hecho de que en un plan práctico se ha observado que definitivamente las disposiciones generales de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no han sido suficientes para reglamentar este derecho correspondiente a sus trabajadores y las relaciones laborales que de él se derivan.

Además de que si coincidimos con que sea debidamente reglamentado el Derecho Burocrático, también creemos que deben tenerse en cuenta las siguientes precisiones:

Al quedar contemplados en el artículo 123 constitucional los derechos de los trabajadores del Estado, las relaciones laborales de estos corresponden al derecho del trabajo.

Así como existen en la propia Ley Federal del Trabajo como en otros ordenamientos, disposiciones laborales que establecen modalidades especiales en la relación de trabajo burocrático; creemos que de la misma manera podría considerarse a este como un trabajo especial.

CAPITULO IV
REGIMEN JURIDICO AL QUE ESTAN SUJETOS LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL
ESTADO

IV.1.- AMBITO DE VALIDEZ DE LA FRACCION XIV DEL
APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El ámbito de validez de una norma es la esfera sobre al cual una norma pretende ser obligatoria. La validez de una norma es su existencia específica, es decir, que una norma sea válida implica decir que ésta debe regir determinadas conductas. La validez de la norma es diferente de su eficacia ya que esta es su aplicación fáctica (el deber realizado en el ser); Kelsen considera el ámbito de validez de una norma desde 4 puntos de vista: el espacial (territorio que rigen), el temporal (tiempo de vigencia), el personal (sujetos obligados) y el material (materia regulada).

Las normas laborales, como cualquier otra rama del derecho, comenta el maestro Roberto Muñoz Ramón, como es lógico, no son válidas para todo el espacio, todos los sujetos, todo el tiempo o todas las materias. Sus ámbitos de validez se encuentran limitados, y por lo tanto, para aplicarlas necesitamos determinar los ámbitos espacial, personal, temporal y material de validez de las normas laborales.

La fracción XIV del apartado B) del artículo 123 dispone que: "la Ley

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

De conformidad con los criterios de clasificación enunciados en los párrafos que anteceden podemos concluir que:

El ámbito espacial de validez de la citada fracción es toda la República Mexicana, en virtud de que nuestra Carta Magna y las disposiciones comprendidas en todos los preceptos que la conforman tienen una observancia general.

El ámbito personal de validez de la fracción que nos ocupa, podemos decir que es una norma concreta ya que no se refiere a todos los trabajadores, sino que solo es válida para un grupo de personas: los trabajadores de confianza.

Atendiendo al hecho de que el ámbito temporal de validez de la ley comprende el lapso de tiempo en que rige desde la iniciación de su vigencia hasta su abrogación podemos decir que la iniciación de la vigencia de la citada fracción es el 05 de diciembre de 1960 y como no ha sido abrogada aún permanece vigente.

En lo relativo al ámbito material de validez de las normas laborales el maestro Roberto Muñoz Ramón establece el programa siguiente:

“1º Categorías jurídico laborales básicas.

- a) Trabajo subordinado.
- b) Empresa laboral.
- c) Relación laboral.

2º Derecho individual del trabajo:

- a) Relaciones individuales de trabajo: formación, modificación, duración, suspensión y disolución.
- b) Condiciones de trabajo. Jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario, salarios mínimos, protección el salario, participación de utilidades.
- c) Obligaciones y derechos: obligaciones de los patrones, obligaciones de los trabajadores, habitaciones, derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, invenciones de los trabajadores.
- d) Trabajo de las mujeres.
- e) Trabajo de los menores.
- f) Trabajos especiales: trabajadores de confianza, trabajadores de los buquesetc.
- g) Riesgos de trabajo.

3º Derecho Colectivo de trabajo:

- a) Coaliciones.
- b) Contrato colectivo de trabajo.
- c) Contrato ley.
- d) Reglamento interior de trabajo.
- e) Relaciones colectivas de trabajo. Formación, modificación, duración, suspensión, y disolución.

f) Huelgas.

4° Nulidades

5° Prescripción.

6° Sanciones

El programa propuesto por el autor, pese a que se basa en la Legislación laboral ordinaria y no en la burocrática establece criterios interesantes de clasificación de las normas laborales y lo estimamos útil para la determinación del ámbito material de validez de la fracción en comento, de tal suerte que podemos deducir que la materia regulada por esta fracción forma parte del derecho individual del trabajo, en la parte relativa a los trabajadores de confianza; pese a que a diferencia de lo preceptuado por la Ley Federal del Trabajo, no se encuentran reguladas sus condiciones generales de trabajo como parte del Título sexto (trabajos especiales), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, lejos de ello los excluye del régimen de aplicación de la Ley.

IV.2 AMBITO MATERIAL DE VALIDEZ DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFORMIDAD CON LO PRECEPTUADO POR EL ARTICULO 8° DE ESE ORDENAMIENTO

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

Sobre este artículo, el Doctor Acosta Romero comenta que: "según el texto del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza no gozarán de los beneficios que esta ley concede, por lo que podemos afirmar, agrega, que para efectos de este ordenamiento, estos trabajadores están totalmente desprotegidos de sus derechos."

Del análisis del artículo 8º , podemos concluir que el ámbito material de validez de la Ley es el regular las relaciones de trabajo entre los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que se enuncian en el artículo 1º de la propia ley; pero no regula las relaciones de trabajo de todos

los trabajadores sino que limita expresamente su ámbito de aplicación a los trabajadores de base.

A) CONTRADICCIÓN CON EL ARTICULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La legislación Federal Burocrática, divide en dos grupos a los trabajadores al servicio del Estado: los trabajadores de base y los trabajadores de confianza, pero solamente regula en forma expresa los derechos de los trabajadores de base, y en su artículo 8º excluye de su régimen a los trabajadores de confianza, brindándoseles exclusivamente la protección que contempla la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizándoles las medidas de protección al salario y a la seguridad social, sin embargo, el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no podrán formar parte de los sindicatos⁶⁴, existiendo contradicción entre lo dispuesto por los artículos 8º y 70 de la Ley en cita, en virtud de que en el artículo 8º se les excluye del régimen de aplicación de la Ley, pero en el artículo 70 si se les toma en consideración, y de alguna manera se les contempla al establecer que no podrán sindicalizarse, y con ello se comprende que no poseen derechos colectivos, pero en virtud de que no se encuentran regulados sus derechos individuales, proponemos, en consecuencia, que

⁶⁴ Cfr. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

debería establecerse un régimen especial en el que se enunciaran los derechos individuales que poseen estos trabajadores, atendiendo a las características especiales que determinan su calidad como trabajadores de confianza, para que de esta manera se regularan debidamente sus derechos como trabajadores.

IV.3 TUTELA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES DE TRABAJO EN BENEFICIO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Los derechos individuales consignados a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, los encontramos expresamente estipulados en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les concede protección al salario y seguridad social; ahora bien si estos trabajadores de confianza no están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (como se desprende del artículo 8º), si lo están por las disposiciones contenidas por el apartado B del artículo 123, concretamente por lo dispuesto en la multicitada fracción XIV. Es decir, del análisis de la propia fracción se destaca, como bien señala el Doctor Acosta Romero: "derivado de la redacción de esta fracción, no queda claro si las bases que en apartado B del artículo 123 constitucional se señalan, deben o no aplicarse a los trabajadores de confianza", estimando además el citado autor, que desde su particular apreciación, no existe razón jurídica fundada para que no les sean aplicables, razonamiento al que nos unimos.

a) DERECHO A LA PROTECCION AL SALARIO

Si atendemos al hecho de que la retribución por el trabajo prestado constituye un bien esencial para el que lo presta, ya que es su medio de sobrevivencia, por el cual se allega de los bienes materiales necesarios para su existencia, es justo que se contemplen medidas que eviten la reducción, menoscabo e incluso pérdida del mismo, y son estas precisamente las normas protectoras del salario.

Alonso García define a estas medidas de protección al salario, como "todas aquellas que tratan de garantizar la efectiva percepción del salario devengado, por el trabajador; esta protección, agrega, encierra dos aspectos bien definidos: activo, el primero, en virtud del cual el salario no percibido debe hacerse efectivo; y pasivo, el segundo, que busca evitar que el salario una vez cobrado, pueda perderse".⁶⁵

Sobre este tema, hay quienes afirman que en la protección al salario se evidencia una vez más el carácter paternalista del Derecho del Trabajo; pero debaten este criterio autores como Carro Igelmo, que lejos de enfrascarse en este "dilema" del carácter paternalista del Derecho del Trabajo, conviene en decir que "no puede desconocerse la necesidad de asegurar la recepción íntegra y puntual de la contraprestación del trabajo", es decir, el salario.

Las medidas de protección al salario, que se mantienen en nuestra legislación laboral vigente, son las siguientes:

⁶⁵ CARRO IGELMO, José Alberto. Curso de Derecho el Trabajo. Segunda Edición. Bach Casa Editorial S.A. Barcelona, 1991. Pág. 361.

- **PAGO DEL SALARIO EN EFECTIVO.-** El artículo 37 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que los pagos se efectuarán en moneda de curso legal o en cheques, razón por la cual, como bien se señala en el artículo 101 de la Ley Federal del Trabajo, no se permite hacer dicho pago al trabajador con mercancías, vales, fichas, o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.
- **NULIDAD DE LA CESION DE LOS SALARIOS EN FAVOR DE TERCERAS PERSONAS.-** Esta medida de protección al salario la disponen el artículo 42 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el artículo 104 de la Ley Federal del Trabajo; lo preceptuado es una protección obvia, ya que si el propio trabajador es quien con los servicios prestados obtiene un ingreso necesario para la manutención de él y de su familia, no podría tolerarse el hecho de que lo cediera a otra persona.
- **LUGAR Y DIA EN QUE DEBE EFECTUARSE EL PAGO.-** El artículo 37 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los pagos se efectuarán en el lugar en el que los trabajadores presten sus servicios (el correlativo de la LFT es el artículo 108).

LOS DESCUENTOS PERMITIDOS A LOS SALARIOS.- Dentro de las normas protectoras del salario se encuentra esta disposición, contenida en el artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que por su importancia hemos considerado pertinente transcribir:

“Solo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de

los trabajadores cuando se trate de:

- I. Deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;
- II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la construcción de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa su conformidad;
- III. De los descuentos, ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.
- IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.
- V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y
- VI. Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación, o del pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador, y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que

se refieren las fracciones II, IV, V y VI de este artículo. (El artículo correlativo de la LFT es el 110).

INEMBARGABILIDAD DE LOS SALARIOS.- El artículo 41 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado preceptúa que el salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo. (El artículo correlativo de la LFT es el 109). Pero además de las disposiciones contenidas en los preceptos citados, también consideramos que existen algunas normas de protección al salario que no se contemplan en ninguno de los artículos que componen el capítulo III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y no obstante, evidentemente se constituyen como tales, tenemos el caso de:

- **DERECHO A PERCIBIR EL SALARIO.-** Este es un derecho irrenunciable del trabajador, así como lo es el hecho de percibir los salarios devengados. (artículo 99 de la LFT).
- **DERECHO A DISPONER LIBREMENTE DEL SALARIO.-** El artículo 98 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los trabajadores dispondrán libremente de sus salarios y, agrega, cualquier disposición o medida que desvirtúe este derecho será nula.
- **PAGO DIRECTO DEL SALARIO.-** El salario debe pagarse directamente al trabajador, sólo en caso de que esté imposibilitado para efectuar dicho cobro personalmente, el pago se hará a la persona que designe el trabajador mediante carta poder firmada por dos testigos.
- **DIAS Y HORAS DE PAGO.-** Es requisito que el pago se haga en días

laborables, durante las horas de trabajo, o inmediatamente después de su terminación. (artículo 109 de la LFT)

b) DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El maestro Rafael Tena Suck nos dice que existen diversas opiniones acerca del concepto de seguridad social, "ya que existen algunas que atienden fundamentalmente al objeto o a los sujetos que componen la relación base del estudio de nuestra materia".

William Beveridge define a la seguridad social como "el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia y que la meta del plan de seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia.

Para Gustavo Arce Cano la seguridad social, es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social al que contribuyan los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorga de los impuestos de las dependencias de aquel, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia.

La declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la

Asamblea General de las Naciones Unidas (10/dic/1948) en sus artículos 22 y 25 asienta en el primero que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y el artículo 25 plasma el derecho de todo individuo para contar con: "un nivel de vida adecuado que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales..."

Por su parte, la Ley del Seguro Social en su artículo 2º precisa que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El concepto antes citado es, para el maestro Tena Suck insuficiente, en virtud de que, argumenta, no se refiere a que tipo de normas se dirige la finalidad esgrimida, ni tampoco se determinan los sujetos base del ejercicio, pero no deja de ser un buen intento y una muy bella preocupación social.

La ley del ISSSTE, en cambio, no establece, en ninguno de los preceptos normativos que la conforman, la definición de seguridad social y se limita a precisar el ámbito de aplicación de la ley en su artículo 1º, que establece:

"La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en

toda la República; y se aplicará:

- I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros.
- II. A las dependencias y entidades de la administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley.
- III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;
- IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de ésta ley; y
- V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley."

IV. 4.- TUTELA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES QUE ASISTEN A LOS TRABAJADORES DE BASE Y DEBERIAN HACERSE EXTENSIVOS A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA CON UN REGIMEN ESPECIAL

En ningún ordenamiento legal se contempla algún tipo de protección, o por lo menos que considere derechos para los trabajadores de confianza, salvo los relativos a las medidas de protección al salario y la seguridad social, (fr. XIV, Apartado B., Artículo 123 Constitucional), y por ello no gozan de la garantía de estabilidad en el empleo, pero, además, como lo señala el maestro Morales Paulín, están desprovistos de cualquier acción reivindicatoria, por ello, nos aunamos a su propuesta, relativa a que la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, teniendo en consideración la situación especial de estos trabajadores, contemple en un capítulo los derechos de los trabajadores de confianza.

a) DERECHO A LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL EN CASO DE SEPARACION DEL CARGO

Para esta clase de trabajadores no son aplicables los derechos individuales contemplados para los trabajadores de base.

Es el caso de que si un trabajador de base es despedido, debe existir una causa justa que motive el despido, sino 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 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que son:

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

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las

personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h) por concurrir habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

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

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

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 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.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los

efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos".⁶⁶

Pero para los trabajadores de confianza la situación es distinta, debido a su carácter especial, ya que no es necesario que el trabajador incurra en alguna de las causales de despido en él puede efectuarse la separación del cargo por la simple pérdida de la confianza, estamos de acuerdo en el sentido de que si la confianza que fue depositada en un trabajador para considerarlo precisamente como de "confianza", al perderse la misma en el trabajador, lógico es que no se mantenga en la misma función, pero lo que si debería considerarse es que al trabajador de confianza, ya que no tiene opción, le fuera otorgada indemnización por separación del cargo, (que contempla la fr. IV, art. 43, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los trabajadores de base), y que corresponde a tres meses de salario; lo anterior en el entendido de que la intención de la indemnización es protegerlos intereses del trabajador y las necesidades de su familia, durante ese tiempo, para que el cesado tenga la oportunidad de encontrar una nueva colocación. (Jurisprudencia. Laudo Expediente No. 283/42 C. Salomón Sánchez Tellez vs Jefe del Departamento Agrario).⁶⁷

⁶⁶ Cfr. Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁶⁷ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Trigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México.

b) DERECHO AL ASCENSO

“El ascenso es el derecho de un trabajador, empleado o funcionario público para ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización o institución en que labora o presta sus servicios”.⁶⁸

El maestro Carlos Morales Paulín, considera que el concepto ascenso tiene implicaciones de un mejor salario, un reconocimiento social y una muestra personal de capacidad para asumir labores más complejas y delicadas.

Y el mecanismo para llevar a cabo en forma sistemática los ascensos se llama escalafón.

Los factores escalafonarios, es decir los elementos que se tendrán en cuenta para lograr un ascenso los señala el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y son los siguientes:

1994. Pág 556.

⁶⁸ MORALES PAULIN. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pág. 123.

I.- Los conocimientos

II.- La aptitud

III.- La antigüedad, y

IV.- La disciplina y puntualidad.

El mismo precepto, determina que se entiende por cada uno:

“a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b) Por aptitud: La suma de las facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otras distinta, cuyas relaciones laborales se rijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto a un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

Pero los únicos trabajadores que tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, son los de base, y deben tener un mínimo

de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior; situación con la que estamos en desacuerdo, ya que si un trabajador cumple satisfactoria y óptimamente con los factores escalafonarios debería tener la posibilidad del concurso para su ascenso; además, en la fracción VIII del artículo 123 constitucional, Apartado B, se establece que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que debe implementarse un sistema que coadyuve al eficaz planteamiento y materialización del proceso de escalafón.

No es descabellada la idea de que de implementar el derecho al ascenso a los funcionarios públicos de confianza, sobre todo si se tiene como premisa el hecho de que con él se busca que se incremente la calificación de los recursos humanos del sector público.

Ya que aún actualmente este amplio sector se encuentra desprotegido, y sus expectativas no descansan en una trayectoria administrativa sino política y eso hace que no estén realmente comprometidos con su labor administrativa y que busquen los caminos

políticos que son los que les darán permanencia en el empleo no su aptitud, antigüedad, conocimientos, puntualidad y asistencia.

Por considerar que son adecuadas, además de manifestarnos completamente afines a ellas, nos permitimos citar las palabras que en 1990 el Director del Royal Instituto of Public Administration del Reino Unido, señaló al hablar de la reforma al servicio civil: "no es posible el desarrollo de las organizaciones sin desarrollar a las personas que trabajan en ellas".⁶⁹

Pero se presenta una dificultad, como bien señala el maestro Morales Paulín: "la tarea que en el papel se hace simple adquiere dificultades enormes en una práctica que ha dado estabilidad y continuismo político que tiene como principio el otorgarle al partido del poder la naturaleza de un organismo de colocación de empleos, no sólo de elección popular, sino también administrativos, pues toda campaña política principalmente a un cargo ejecutivo, presenta la oportunidad de sumarse a un grupo que en su momento reclamará posiciones."⁷⁰

Los funcionarios públicos de confianza tienen muchas de las veces poder de decisión, mismo que se ve reflejado en forma interna en la marcha

⁶⁹ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. cit. Pág. 130

⁷⁰ IDEM

de un Departamento, Jefatura, Sección o Dirección, pero también en forma externa, en actos con otras Unidades Administrativas u órganos del sector privado, por ello es necesario que mantengan este apego a la función pública y busquen su mejor rendimiento como servidores públicos comprometidos con el servicio, y no que se alleguen a situaciones que en forma política aseguren su permanencia, pero esto sólo puede lograrse si encuentran el estímulo al reconocimiento de su empeño y dedicación, a través del ascenso.

c) DERECHO AL DESCANSO

Para considerar si este es un derecho que debería otorgarse a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, estimamos que primero se debe determinar que entendemos por descanso y cual es su finalidad.

El descanso implica el disfrute del tiempo para fines propios, es un distanciamiento físico y mental de la relación laboral y su finalidad es que el trabajador recupere la energía perdida durante la prestación de los servicios, en un determinado lapso de tiempo.

El maestro Mario de la Cueva señala 3 finalidades del descanso:

“La primera, a la que podemos llamar inmediata, es de carácter fisiológico, pues el cuerpo humano necesita periódicamente de un descanso para poder reponerse de la fatiga del trabajo diario, la segunda es de orden familiar, porque permite la convivencia en el hogar; y la tercera es de naturaleza social y cultural, pues el descanso hace posible la relación con otras familias, asomarse a algún espectáculo o dedicarse a la cultura”.⁷¹

EL DESCANSO SEMANAL se encuentra regulado en el artículo 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señala: “ Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro”.

Pero la disposición citada fue modificada por el Acuerdo, del Presidente Luis Echeverría, por el que se establecerán sistemas de trabajo en las Entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días

⁷¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. Pág. 136

entre las 7:00 y las 19:00 horas, dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1972, en él se consigna en beneficio de los burócratas que por cada 5 días de trabajo, disfrutarán de dos días de descanso continuos de preferencia sábado y domingo con goce íntegro de su salario.

Pero es necesario que este acuerdo quede fijado en forma específica en una reforma al artículo 27, anteriormente enunciado, para que su contenido vaya más allá de una disposición discrecional-administrativa.

A diferencia de la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece los días de descanso obligatorio, por lo que la Secretaría de Gobernación establecerá anualmente el calendario oficial. El artículo 29 establece: "Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral".

El maestro Morales Paulín nos señala que al lado del descanso como forma de relajamiento físico y mental se encuentran las vacaciones.⁷²

⁷² Cfr. MORALES PAULÍN. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pág. 136.

La legislación burocrática en su artículo 30 establece que: "Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicio disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizan de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso, los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también dispone en su artículo 28 que: "Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de a fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios de media hora cada uno para amamantar a sus hijos".

Podemos observar que el descanso es indispensable para todo trabajador, si se atiende a sus necesidades físicas y biológicas, y los trabajadores de confianza no dejan de tener esas mismas necesidades, como personas trabajadoras, por ello consideramos que es necesario que sean estipulados a su favor estos tiempos de interrupción de sus labores.

d) DERECHO AL PAGO DE GASTOS POR CONCEPTO DE TRASLADO

El artículo 16 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que: "Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas de su traslado y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de la casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador. Si el traslado es por periodo mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que le cubran previamente los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su

dependencia económica. Asimismo tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

I.- Por reorganización o necesidades del servicio, debidamente justificadas;

II.- Por desaparición del centro de trabajo;

III.- Por permuta debidamente autorizada, y

IV.- Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Estimamos que si bien es cierto que los titulares no necesariamente tienen que notificar al trabajador la situación específica por la que deben trasladarse muchas de las veces de una Entidad Federativa a otra, decimos específica porque esta situación puede fundarse en el amplio criterio de "por necesidades del servicio", situación con la que los titulares de la dependencia justifican su actuar, pero al trabajador se le deja sin la posibilidad de cumplir con la orden y posteriormente tener algún elemento para objetar en relación a su traslado, pero también es cierto que si se

traslada a un trabajador de un lugar a otro bajo este criterio, porque así lo requiera el buen servicio, no hay razón para que se exima a estos trabajadores, del pago de este derecho.

CAPITULO V

MEDIOS DE DEFENSA QUE ASISTEN A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, RESPECTO DE SUS DERECHOS LABORALES

V.1.- MEDIOS DE DEFENSA EN LO RELATIVO A LOS DERECHOS DE PROTECCION AL SALARIO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL

Los derechos de protección al salario y a la seguridad social, como ya ha quedado asentado en el Capítulo anterior se encuentran consagrados constitucionalmente, recordemos que la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra dice: " 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.

Lamentablemente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula, es más, ni siquiera contempla si existe algún medio de defensa en caso de violación a estos derechos constitucionalmente

reconocidos.

Cabe destacar que por lo concerniente a la Seguridad Social; si bien la administración de los seguros, prestaciones y servicios correspondientes a los Trabajadores al Servicio del Estado estarán a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con lo que establece el artículo 4° de la propia Ley del ISSSTE y reconoce a este instituto como un organismo descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propia, además se contempla que está conformado por cuatro órganos de gobierno.

Por lo que si un trabajador considera que no le han sido otorgados los seguros, prestaciones y servicios que como trabajador del Estado, sujeto al régimen de aplicación de la Ley del ISSSTE le corresponden, o bien se le ha negado alguno de los beneficios de la seguridad social a que tiene derecho, a través de alguno de los órganos de gobierno que conforman dicho instituto, en estos casos, el Reglamento de Prestaciones del ISSSTE prevé que debe promoverse un recurso de inconformidad ante los citados órganos, de tal suerte que se contempla los siguientes supuestos:

“Artículo 6.- Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares podrán recurrirse ante la misma dentro de un término de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que los afectados sean notificados.

En el escrito respectivo se precisarán el nombre y domicilio del promovente, así como así como los agravios que le cause el acuerdo, debiendo acompañarse los documentos justificativos de la personalidad del promovente y las pruebas que estime pertinentes.

Si la Junta sostiene su resolución, el interesado inconforme podrá acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto (cuyas funciones pasaron a la SHCP) dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva, para que esta resuelva en definitiva.

Si los recursos no se hacen valer dentro de los términos previstos por este artículo, la resolución emitida se tendrá por consentida.

Artículo 31.- “Las resoluciones dictadas en materia pecuniaria que no emanen de la Junta Directiva serán recurribles ante la autoridad inmediata

superior a la que las haya emitido, dentro de un término de 120 días hábiles contados a partir de su notificación, mediante escrito que se presentará ante quien haya dictado la resolución que se recurre. Cuando dichas resoluciones emanen de las delegaciones del Instituto, el recurso se interpondrá ante el área central de Prestaciones Económicas.

En el escrito respectivo se precisarán el nombre y domicilio del promovente, los agravios que le cause la resolución, así como la mención del funcionario o funcionarios que la hayan emitido, debiendo acompañarse los documentos justificativos de la personalidad del promovente y las pruebas que estime pertinentes.

Si la autoridad inmediata superior a la que haya emitido la resolución que se recurre la confirma, el interesado inconforme podrá acudir ante la Junta Directiva dentro de un término de 120 días hábiles a partir de la fecha de la notificación respectiva.

Contra las resoluciones de la Junta Directiva procederán los recursos a que se refiere el artículo 6° del presente Reglamento"

Artículo 43.- "De conformidad con lo que dispone el artículo 36 de la

Ley, los riesgos de trabajo serán calificados técnicamente por el Instituto. El afectado inconforme con la calificación deberá presentar su escrito de inconformidad dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución correspondiente. Asimismo podrá designar un perito técnico o profesional para que en un término no mayor de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que sea propuesto dictamine a su vez. En caso de desacuerdo entre la calificación del Instituto y el dictamen del perito designado por el afectado, el Instituto propondrá una terna, preferentemente de especialistas de notorio prestigio técnico o profesional para que dentro de ellos elija uno en un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir de la presentación de la terna; de no hacerlo la designación del perito la hará el Instituto.

El perito designado emitirá su dictamen dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su designación, mismo que tendrá carácter definitivo, siendo inapelable y obligatorio para el interesado y el Instituto.

Pero si es el caso de que el interesado considere que la pensión que le es asignada no es la correcta por que le corresponde un número mayor de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que el

monto del salario base que se tomó en cuenta para fijarla, es inferior, o no corresponde a la plaza que ostentaba, en este caso el trabajador inconforme tiene la opción de interponer su demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la propia Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en el Capítulo Segundo, denominado de la competencia materia del Tribunal, en su artículo 11 dispone que: " El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación: ...fr. VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

Por lo anteriormente enunciado consideramos que antes de acudir ante el Tribunal para que dirima conflictos entre asegurados y el Instituto; debe agotarse el recurso de inconformidad que se contempla en los preceptos anteriormente citados para que sean los órganos señalados quienes resuelvan.

Por lo que respecta a las medidas de protección a la salario, si tenemos en consideración que el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

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

Consideramos entonces que es este Tribunal quien debe resolver el conflicto en virtud de que como se aprecia en la fracción I del artículo 124 no se menciona que sólo es competente para resolver los conflictos de los trabajadores de base, además de que estos derechos les están plenamente reconocidos a los trabajadores de confianza.

Los aspectos concernientes al procedimiento burocrático, quedan precisados en los artículos 124 al 147 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En forma sucinta el artículo 127 resume las etapas de este procedimiento, al establecer que: "El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia: a la contestación que se hará de igual forma y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando

a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará laudo.

De tal suerte, el Procedimiento inicia con la presentación de la demanda ante el Tribunal, dicha demanda deberá contener los requisitos señalados por el artículo 129, de la propia Ley y que son los siguientes:

I.- El nombre y domicilio del reclamante.

II.- El nombre y domicilio del demandado.

III.- El objeto de la demanda.

IV.- Una relación de los hechos.

V.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiera obtener directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

También dispone el citado precepto que a la demanda acompañará las pruebas de que se disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no personalmente.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nada dispone en relación al hecho de que el trabajador presente una demanda deficiente, por su parte la Ley Federal del Trabajo en su artículo 685 si prevé esta situación y dispone que "cuando la demanda del trabajador sea incompleta en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta en el momento de admitir la demanda subsanará esta".

Atendiendo a la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, es de concluirse que el Tribunal Federal debe aplicar la suplencia de la queja en beneficio del trabajador.

Posteriormente debe darse la Contestación de la demanda que debe presentarse en un término que no exceda de 5 días, contados a partir de su notificación; ésta deberá referirse a todos y cada uno de los hechos de los hechos contenidos en la demanda y ofrecer las pruebas que obren en poder del emplazado. Pero el artículo 130 de la Ley burocrática señala que cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término de 5 días, a 1 día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Si el demandado no contesta la demanda en el término señalado se tendrá esta por contestada en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

Puede darse el caso de que el procedimiento se suspenda por el hecho de que se promueva incidente, en tanto se resuelva; la presencia de los mismos la contempla el artículo 141 de la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado y señala que: "los incidentes que se susciten con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del tribunal, del interés de tercero y de la nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltas de plano". Sobre este punto el maestro Mario de la Cueva señala que dichos incidentes deben tramitarse de previo y especial pronunciamiento y debe oírse a las partes, permitiéndoseles ofrecer las pruebas pertinentes sin necesidad de audiencia especial, cuando existan elementos suficientes para resolverlas a la brevedad, pero de no ser así cabe la posibilidad de citar a las partes de una audiencia incidental.⁷³

Posteriormente el Tribunal después de que reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la

⁷³ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Op. cit. Pág. 167.

práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

En la Audiencia de pruebas y alegatos se lleva a cabo la recepción de pruebas la calificación y admisión o no de las mismas y posteriormente su desahogo, comenzando por las pruebas del actor y después las del demandado (artículo 132).

Se pueden presentar pruebas en forma posterior, cuando se refieran a hechos supervinientes y deberá darse vista a la parte contraria siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia (artículo 133).

Los trabajadores podrán comparecer a la audiencia por sí o por sus representantes acreditados mediante simple carta poder. Los titulares por su parte podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante oficio (artículos 134 y 135). Las partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.

Como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no señala cuales son los medios de prueba, deben considerarse los admisibles

por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 776 y son los siguientes:

I.- Confesional;

II.- Documental;

III.- Testimonial;

IV.- Pericial;

V.- Inspección;

VI.- Presuncional;

VII.- Instrumental de actuaciones; y

VIII.- Fotografías y, en general aquellos mecanismos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Posteriormente el Tribunal procederá a la valoración de los autos y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada y pronunciará su laudo o resolución; como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece en que tiempo debe dictarse el laudo; nuevamente se atiende a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo que en su artículo 885 preceptúa que: dentro de los 10 días siguientes a la celebración de la audiencia se deberá tener lista la resolución, pero antes de pronunciarse el aludo los magistrados podrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias

(artículo 138).

La demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, se notificaran personalmente a las partes.

El artículo 146 de la Ley burocrática dispone que las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes.

Cabe mencionar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. El Tribunal de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

No operará la caducidad, aún cuando el término transcurra por el desahogo de las diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendiente de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

**V.2.- MEDIOS DE DEFENSA DERIVADOS DE LA APLICACIÓN
DE LEYES SUPLETORIAS RELATIVOS A LOS DEMAS
DERECHOS NO TUTELADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY
(DESPIDO INJUSTIFICADO)**

**A) DEMANDA LABORAL APLICANDO SUPLETORIAMENTE
LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TRABAJADORES DE
CONFIANZA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

El maestro Carlos Morales Paulín, acertadamente opina que los trabajadores de confianza están desprovistos de cualquier acción reivindicatoria, como la indemnización por despido injustificado .

Sobre este particular asunto propone que atendiendo a la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, podría demandarse la indemnización que ésta norma consagra, y sobre al cual nada dispone la Ley burocrática.⁷⁴

Para estar en posibilidad de analizar la alternativa propuesta, consideramos necesario enunciar que es lo que precisa la Ley Federal del

⁷⁴ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. Cit. Pág. 115.

Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo dispone en su artículo 185 que: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo, si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47". El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley; que es el relativo a la rescisión de las relaciones de trabajo; por su parte el artículo 48 contempla que: "El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha de despido hasta la fecha en que se cumplimente el laudo".

Cabe mencionar que el patrón está eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de la indemnización correspondiente, en los casos de trabajadores de confianza (artículo 49 fracción III de la Ley Federal del Trabajo).

Consideramos que si debería otorgarse al trabajador de confianza al servicio del Estado, la indemnización correspondiente por separación del cargo; por lo que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendría que considerarse competente para conocer y resolver de la demanda presentada por un trabajador de confianza que sin justa causa es separado de su empleo.

Debe hacerse mención del hecho de que prescriben en dos meses las acciones de los trabajadores que sean separados del trabajo.

B) DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, TOMANDO COMO BASE LA TEORIA QUE SOSTIENE QUE LAS RELACIONES LABORALES DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES, SON REGULADAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Esta alternativa como medio de defensa para los trabajadores de confianza al servicio del Estado en caso de cese o despido injustificado es defendida por algunos autores como Carlos Morales Paulín, y el Dr. Miguel Acosta Romero.

El Dr. Acosta Romero, firme defensor de esta alternativa argumenta que "de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de aplicación de esta Ley; por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo.

Amparo en revisión 8698/66.- Armando Pérez Figueroa. 25 de febrero de 1966. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 84366.- Nicolás Castro Zepeda. 20 de julio de 1966. Unanimidad de cinco votos.

Amparo en revisión 2170/66.- Roberto Uribe Aguilar. 7 de septiembre de 1966.

Unanimidad de cinco votos.

Amparo en revisión 6049/66.- José Antonio Jiménez y Rodríguez. 2 de marzo de 1967. Unanimidad de cinco votos.

Amparo en revisión 5918/66.- Rubén Suárez Astudillo y otros. 21 de marzo de 1967, Unanimidad de cinco votos. ⁷⁵

El maestro Carlos Morales Paulín no se manifiesta completamente de

⁷⁵ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. Pág 123.

acuerdo con el criterio de que en la relación jurídica laboral el Estado actúa como autoridad pública, sin embargo, señala el interponer al amparo indirecto por violación al principio de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional en virtud de la falta de motivación del acto, o por falta de notificación hecha con las formalidades de ley (en este caso las señaladas por la Ley Federal del Trabajo en forma supletoria), como un medio maquiavélico a través del cual podía enderezarse la defensa de un trabajador de confianza despedido injustificadamente.

Desde nuestro particular punto de vista, ya manifestamos nuestra opinión (en el Capítulo III) en el sentido de que la naturaleza jurídica del régimen laboral burocrático no es administrativa, por lo tanto no consideramos procedente como consecuencia del despido injustificado, como acto de autoridad que se promueva un amparo; sino que consideramos que primero debería, en todo caso, agotarse el procedimiento ante las instancias laborales y posteriormente, si el promovente no obtiene una resolución favorable o considera que no se ha cumplido con las formalidades del procedimiento entonces si impugne la resolución por la vía de amparo.

V.3 APLICACIÓN DE OTRAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO PARA DIRIMIR ESTOS CONFLICTOS

a) JURISPRUDENCIA

El maestro Miguel Bermúdez Cisneros comenta que "se entiende por jurisprudencia a las resoluciones reiteradas que un alto tribunal, como la Suprema Corte de Justicia establece en asuntos sometidos a su conocimiento", y continúa diciendo que es necesario que la jurisprudencia posea claridad y uniformidad; claridad porque para que una norma alcance efectividad en su aplicación requiere nitidez y claridad en la redacción, en la expresión de lo que el legislador desea instituir. Es muy importante la claridad en la jurisprudencia, ya que, en esencia, proviene de cinco resoluciones homologadas, pero en todo caso aplicadas a asuntos concretos; por ello considera que la redacción debe estar a salvo de toda duda interpretativa; en lo relativo a la uniformidad comenta que de no ser así, debido a la descentralización de la impartición de justicia los juicios de amparo en materia laboral que anteriormente se tramitaban con exclusividad de la Cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia, ahora se siguen en los Tribunales Colegiados de Circuito, y con ello ha creado una disparidad de

critérios en las resoluciones de dichos tribunales, lo que crea una confusión en el medio jurídico laboral.

El citado autor se manifiesta en el sentido de que es la jurisprudencia una fuente integradora de derecho.⁷⁶

Por su parte, el Dr. Miguel Borrell Navarro nos comenta que la palabra jurisprudencia proviene del vocablo, "jurisprudente", que significa disposición del entendimiento para decir lo justo. Este autor considera que la jurisprudencia representa un medio legal de elaboración e interpretación del Derecho y también se manifiesta en el mismo sentido que el maestro Bermúdez, en lo concerniente a que la actual competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para el conocimiento y resolución de los juicios de amparo laboral habrá de producir gran diversificación de criterios jurisprudenciales que acarrearán confusión en la aplicación oportuna y unificación de la jurisprudencia laboral.⁷⁷

La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

⁷⁶ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho Procesal del Trabajo. Primera reimpresión. Editorial Trillas. México, 1991. Págs. 32, 33.

⁷⁷ BORRELL NAVARRO, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta Edición. Editorial SISTA. México 1994. Págs. 33, 34.

establecido en jurisprudencia que esta no constituye legislación nueva y diferente a la que está en vigor, sino sólo es la interpretación de la voluntad del legislador.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito las propias resoluciones de estos Tribunales siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado (Artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo).

Por nuestra parte, consideramos a la jurisprudencia como una evidente fuente formal del Derecho, que por su fuerza interpretativa constituye un valioso elemento para la resolución de los conflictos laborales, en caso de que no exista una norma determinada que pueda ser aplicable a un caso concreto, y el propio artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo le otorga dicho carácter al asentar que "A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o sus Reglamentos o en los tratados a que se refiere el artículo 6º, se tomarán en cuenta sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales

de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución y la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

b) PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Son aquellos principios de Derecho Natural que se encuentran en la conciencia de todo hombre con sentido de honestidad y justicia.

Para el maestro Borrell Navarro "dichos principios superiores de justicia y rectores del derecho positivo significan criterios definidos y concretos, propios para interpretar e integrar la ley y son fundamentales los de Igualdad, Libertad y Certeza o Seguridad Jurídica y señala que estos no deben ser confundidos con la Equidad que tiene su contenido propio y absoluto, ni con la Analogía que es un recurso de que se vale el juzgador cuando no tiene una ley directamente aplicable al caso sometido a su consideración"⁷⁸

⁷⁸ IDEM. Pág. 26

Diversas de nuestras disposiciones legales contemplan a dichos principios como la propia Constitución en su artículo 14, el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 19, y la Ley Federal del Trabajo en su artículo 17, transcrito en el inciso anterior, y que señala: "A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o sus Reglamentos o en los tratados a que se refiere el artículo 6º, se tomarán en cuenta sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución y la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Estos principios generales, nos comenta el Dr. Borrell son considerados por una parte importante de los tratadistas jurídicos como axiomas o verdades jurídicas universales, con existencia propia, que siempre requieren como presupuesto real la ausencia de una disposición aplicable a caso que trate de ser resuelto por el órgano jurisdiccional, es decir, son postulados que sirven de estructura a la propia ciencia del Derecho y no tienen entre ellos ni prelación ni jerarquías.

Evidentemente los citados principios constituyen para nosotros una fuente formal del derecho muy importante, ya que si no existe una norma

aplicable para dar resolución a un determinado caso, es decir, existe laguna en la ley, el juzgador puede recurrir a la aplicación de estos principios y fundar sus resoluciones en los mismos a falta de disposición expresa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajadores de confianza reúnen las características de todo trabajador y la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les reconoce esa calidad.

SEGUNDA.- Las actividades de los trabajadores de confianza al servicio del Estado son indispensables, ya que no puede concebirse a la Administración Pública sin las funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditorías, control directo de adquisiciones, investigación científica y asesoría o consultoría.

TERCERA.- La legislación actual reconoce como únicos derechos de los trabajadores de confianza los relativos a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social consagrados constitucionalmente en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional.

CUARTA.- No se reconoce el derecho de los trabajadores de confianza a la estabilidad en el empleo, por lo que pueden ser despedidos cuando se presente la causal única de la "pérdida de la confianza". Aunque es evidente que si esta calidad le es otorgada por cubrir esa característica de persona de "confianza", cuando esta se pierda no puede mantenerse al trabajador en la misma función, pero deben estudiarse formas alternativas para la rescisión de su relación laboral de confianza y que no sea el único camino el despido,

tales como la reubicación del trabajador y/o el pago respectivo por este concepto, y se considere la posibilidad de otorgarle la indemnización constitucional por separación del cargo.

QUINTA.- No prevé la legislación burocrática medios procesales por los cuales los trabajadores de confianza puedan demandar la violación de sus derechos.

SEXTA.- Debe considerarse como competente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver de los conflictos derivados de la relación laboral de los trabajadores de confianza, para subsanar la laguna existente en la Ley, ya que debe existir un órgano jurisdiccional que atienda y dé resolución a las controversias que en el ámbito de estos trabajadores se susciten y donde demanden la atención y cumplimiento de sus derechos.

SEPTIMA.- Es necesario que se modifique la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para que sea establecido un régimen especial que enuncie los derechos individuales que deben poseer los trabajadores de confianza al servicio del Estado; así como los medios procesales que en su caso pudieran hacerse valer como medios de defensa ante la eventual transgresión a sus derechos, atendiendo a las características especiales que determinan su calidad de confianza.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA.

- 1.-ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.
Décima Edición. Editorial Porrúa. México.1991.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel Derecho Burocrático Mexicano.
Editorial Porrúa. México.1995.
- 3.-ALONSO GARCIA, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo.
Cuarta Edición. Editorial Ariel. España. 1973.
- 4.-ALONSO OLEA, Manuel. Introducción al Derecho del Trabajo.
Cuarta Edición. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1981.
- 5.- BREÑA GARDUÑO, Francisco y Baltasar. Baltasar. CAVAZOS FLORES,
Nueva Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada. Confederación
Patronal de la República Mexicana. México. 1970.
Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1990.
- 6- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático.
Segunda Edición. Editorial PAC. México. 1985.
- 7.- CANTON MOLLER, Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral
Mexicana.Cárdenas Editores. México. 1978.

- 8.- CASTORENA J., Jesús. Historia de la Legislación del Trabajo.
Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.
- 9.-CASTORENA ZAVALA, José de Jesús. Manual de Derecho Obrero.
Quinta Edición. Editorial Trillas. México. 1972.
- 10.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza.
Editorial Trillas. México. 1993.
- 11.- CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Formulario de Derecho del Trabajo.
Décimo primera Edición. Editorial Esfinge. México. 1990.
- 12.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo.
Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
- 13.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo.
Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1990.
- 14.-DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I.
Décima tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.
- 15.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo.
Vigésima novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1990
- 16.- GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social.
Sexta Edición. Editorial Eisa Madrid.
- 17.- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo.
Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1976.

- 18.- ICAZA DUFOUR, Francisco de y otros. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1987.
- 19.- LII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tercera Edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1985.
- 20.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1976.
- 21.- MORALES PAULIN. Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México. 1995.
- 22.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo primera Edición. Editorial PAC. México. 1990.
- 23.- OROZCO Linares, Fernando. Historia de México de la época prehispánica a nuestros días. Sexta Edición. Editorial Panorama. México. 1987.
- 24.- PALAVICINI F. Felix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Colección Clásicos del Derecho Mexicano. Impresiones Macabua S.A. de C.V. México. 1992.
- 25.- PEREZ BOTIJA, Eugenio. Curso de Derecho del Trabajo . Sexta Edición. Editorial Tecnos. Madrid.

- 26.- SALINAS SUÁREZ DEL REAL, Mario. Práctica Laboral Forense.
Cárdenas Editores. México.
- 27.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Mexicano. Derecho Constitucional.
Vigésimo sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.
- 28.- TRUEBA URBINA., Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.
Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1979.
- 29.- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano.
Editorial Porrúa. México. 1978.
- 30.-TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Teoría
Integral. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.

LEGISLACIÓN

- 31.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Colección Porrúa. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa. México,
1998.
- 32.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Comentada por Rafael I. Martínez Morales. Editorial Harla. México. 1995.
- 33.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comentada. por Eduardo Andrade Sánchez y otros. Instituto de
Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1990.

34.- Mexicano: Esta es tu Constitución.

Comentada por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Editorial Miguel Angel Porrúa. Octava Edición. México. 1993.

35.- Ley Federal del Trabajo

Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.
Septuagésima segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

36.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

37.-Ley Federal del Trabajo

Comentada por Francisco Ramírez Fonseca. Octava Edición. Editorial PAC. México. 1987.

OTRAS FUENTES.

38.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomos I y II.
Ediciones Arayu. Buenos Aires.

39.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
Vigésima Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1981.

40.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental.
Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1982.

41.- DE PINA, Rafael y otros. Diccionario de Derecho.

Vigésimo primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1983.

42.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos VI, y X,

Editorial Bibliográfica. Argentina. 1967.

43.- PALOMAR DE MIGUEL, José de Jesús. Diccionario para Juristas.

Ediciones Mayo. México. 1981.

44.- Jurisprudencia Mexicana 1917 - 1985. V Laboral.

Cárdenas Editores. México. 1987.