

214  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

**LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA S.E.C.O.D.A.M.**  
**(SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO).**

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA SUSTENTAR EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:  
JUAN MANUEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ.



MÉXICO

1999

TESIS CON  
ALLA DE ORIGEN

270670



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,**

Manuel González Espinosa y Paula Sánchez de González,  
por creer en mi y por entregarme su amor, apoyo, sacrificio  
y vida, sin la esperanza de recibir algo a cambio; y como  
una humilde forma de agradecimiento por lo que he tomado  
de ustedes; y que Dios los bendiga.

### **A MIS HERMANOS,**

Porque a su forma y posibilidades han sabido  
apoyarme en mis metas; y como muestra de  
que los anhelos se pueden volver realidad  
con un poco de esfuerzo y voluntad.

**A MIS SOBRINOS,**

Jesús Alberto y José Manuel, por ser la alegría  
y el aliciente de mis padres.

**A JACQUELINE.**

Por su apoyo incondicional, y por nuestra  
lucha conjunta para lograr nuestros objetivos.

# LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA S.E.C.O.D.A.M.

## ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.-----	I
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	
1.1. Relación de trabajo.-----	1
1.1.1. Elementos.-----	3
1.2. Sujetos de la relación de trabajo.-----	4
1.2.1. Trabajador.-----	4
1.2.1.1. Trabajadores al servicio del Estado.-----	10
1.2.1.2. Trabajadores de confianza.-----	13
1.2.1.2.1. Sus diferencias con el trabajador de base.-----	16
1.2.2. Patrón.-----	21
1.2.2.1. Naturaleza jurídica del Secretario de Estado.-----	23
1.3. Contrato de trabajo.-----	28
1.4. Nombramiento.-----	30
1.4.1. Naturaleza jurídica.-----	31
1.5. Diferencias entre relación y contrato de trabajo.-----	35
1.6. Condiciones de trabajo.-----	37

1.6.1. Clasificación de las condiciones de trabajo.....	39
1.6.2. Condiciones generales de trabajo.....	41

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO HISTÓRICO SOBRE LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO**

#### **BUROCRÁTICO**

2.1. La legislación local, antes de 1931.....	44
2.2. La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	48
2.3. Los acuerdos del Presidente Abelardo L. Rodríguez.....	56
2.4. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	59
2.5. La reforma de 1941.....	65
2.6. El apartado "B" del artículo 123 constitucional.....	68
2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	74

## **CAPÍTULO 3**

### **MARCO JURÍDICO SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA**

#### **LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA**

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ---	77
3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	96
3.2.1. Jornada de trabajo.....	97
3.2.2. Horas extras.....	100

3.2.3. Días de descanso.-	-102
3.2.4. Vacaciones.-	-105
3.2.5. Salario.-	-107
3.2.6. Aguinaldo.-	-112
3.2.7. Escalafón.-	-114
3.2.8. Sindicato.-	-120
3.2.9. Condiciones generales de trabajo.-	-126
3.2.10. Su supletoriedad con la Ley Federal del Trabajo.-	-129

## **CAPÍTULO 4**

### **LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA S.E.C.O.D.A.M.**

4.1. Categoría de los trabajadores de la S.E.C.O.D.A.M.-	-133
4.2. Naturaleza jurídica del trabajador de confianza.-	-138
4.3. Los servidores públicos de confianza y su protección jurídica.-	-143
4.4. Las condiciones generales de trabajo.-	-147
4.5. La jornada de trabajo.-	-159
4.5.1. Las horas extras.-	-161
4.5.2. El principio de dignidad humana.-	-163
4.6. El sindicato.-	-165
4.7. El escalafón.-	-169
4.8. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y su competencia para conocer del cese en el apartado "B".-	-172

4.9. El Tribunal Fiscal de la Federación en la destitución del cargo público, administrativamente.-----	180
4.10. La necesidad de crear una ley reglamentaria del trabajo de los servidores públicos de confianza.-----	183
 CONCLUSIONES.-----	 186
 BIBLIOGRAFÍA.-----	 193

## INTRODUCCIÓN

Con el desarrollo del presente trabajo analizamos la problemática en la cual los servidores públicos de confianza son obligados a prestar su fuerza de trabajo, y lo enfocamos concretamente en los trabajadores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en virtud de que en la misma el cien por ciento de su personal es de los considerados como de confianza, y de esta manera podemos apreciar más adecuadamente las condiciones inhumanas que origina la desprotección jurídica en que laboran.

Para el estudio de esta problemática, dividimos nuestra investigación en cuatro aspectos, el primero de ellos dedicado a los conceptos primordiales que se manejan en la exposición del mismo, con la finalidad de que el público en general, no estudioso del derecho laboral, se encuentre en posibilidades de entender los tecnicismos. El segundo apartado lo dedicamos al aspecto histórico, en el cual analizamos las distintas etapas y luchas que ha tenido que mediar la clase trabajadora para lograr que los trabajadores del Estado de base obtuvieran el reconocimiento de sus derechos laborales, no así los de confianza, que solo han logrado obtener el derecho a la salud y la protección del salario.

En el tercer capítulo realizamos un despliegue de las prerrogativas que tienen los trabajadores de base al servicio del Estado, para que posteriormente y con estas bases, en la cuarta etapa de nuestra investigación examinamos la situación laboral de los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (S.E.C.O.D.A.M.); los cuales están ubicados en la categoría de confianza. Asimismo, hacemos algunas comparaciones en cuanto a los beneficios que proporciona el artículo 123 de nuestra Constitución Federal a los servidores públicos de confianza protegidos por el apartado "B", y los trabajadores de confianza que tutela el apartado "A". Y por último dejamos claramente señalado como los primeros necesitan que sus servicios sean prestados bajo estrictas normas jurídicas que los protejan.

# CAPÍTULO 1

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. RELACIÓN DE TRABAJO.

Mario de la Cueva define a la relación de trabajo como “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<sub>(SIC)</sub> sociales<sub>(SIC)</sub>, de la Ley del trabajo<sub>(SIC)</sub>, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”.<sup>(1)</sup> Para este autor, es suficiente que se de la prestación de un trabajo subordinado para que se configure la relación de trabajo. Pero además, esa prestación de servicios debe ser personal, ya que la relación laboral se establece entre quien realiza esa actividad y quien recibe los beneficios, que es el patrón; y no se puede prestar la fuerza de trabajo en nombre de otro.

Asimismo, Mario de la Cueva, en su definición señala que una vez formada la relación de trabajo se le aplica al trabajador un estatuto objetivo, el

1. DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. T. I. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 1993. p. 187.

cual esta formado por el conjunto de normas laborales; pero cabe aclarar que ese estatuto objetivo, esa legislación de trabajo no sólo se aplica al trabajador, sino también al patrón; ya que va a regular la relación de trabajo entre el trabajador y el patrón, es decir, los derechos y obligaciones de ambos y no sólo de uno de ellos.

Otro elemento no mencionado, pero que la Ley Federal del Trabajo sí lo contempla, es la remuneración, y que en su artículo 20 consigna al establecer: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

En el mismo sentido, Santiago J. Rubinstéin, concibe a la relación de trabajo como "la vinculación fáctica entre la parte patronal y la obrera, con prestación de trabajo, y que tiene vigencia aún cuando no se haya concretado la contraprestación, o sea, el pago inmediato del salario, siendo independiente de la existencia o inexistencia del contrato de trabajo".<sup>(2)</sup>

Una vez que se ha establecido la relación laboral, que ya se haya dado la prestación del trabajo, no puede perder su vigencia ésta, por el

2. RUBINSTÉIN, Santiago J. Diccionario de derecho del trabajo y de la seguridad social. Ediciones Depalma. Argentina. 1983. p. 171.

incumplimiento de parte del patrón, es decir, por la falta de pago del salario; seguirá firme su validez hasta que por disposición de la ley se extinga.

### **1.1.1. ELEMENTOS.**

De la lectura del artículo 20, antes citado, se desprende que los elementos de la relación laboral se pueden clasificar en dos grupos:

A. Elementos subjetivos. Son el trabajador y el patrón; sujetos de derecho del trabajo cuyo estudio se hace más adelante.

B. Elementos objetivos. Estos son:

I. La prestación de un trabajo personal. Consiste en que el trabajador realice una actividad con la cual el patrón se beneficie; pero esa labor debe realizarla personalmente el trabajador, no puede prestarla otra persona en su nombre.

II. Subordinación. La prestación de esos servicios deben estar bajo la subordinación del patrón, es decir, el trabajador debe acatar las ordenes del patrón, ya que de no hacerlo se coloca en el supuesto de la fracción XI del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, la cual prescribe como causal de rescisión de la relación laboral la desobediencia al patrón o a sus representantes sin causa justificada.

III. El pago de un salario. Este consiste en la cantidad en dinero y en especie, o sólo en dinero, que el patrón entrega al trabajador a cambio de los servicios que recibió. El patrón, como contraprestación del beneficio recibido por la prestación del trabajo, debe dar al trabajador una remuneración, la cual no puede ser inferior al salario mínimo vigente; y aun cuando no reciba los servicios del trabajador, está obligado a concederlo; como es en el caso del pago del día de descanso, vacaciones, incapacidad por maternidad, entre otros.

## **1.2. SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.**

En la relación de trabajo tienen participación esencial dos sujetos, uno de ellos es el trabajador, que sólo puede ser una persona física; y el otro es el patrón, que puede ser persona física o moral, también llamada jurídico-colectiva.

### **1.2.1. TRABAJADOR.**

Guillermo Cabanellas Torres entiende por trabajador "al sujeto del contrato de trabajo que realiza su prestación manual o intelectual, fuera del propio domicilio, bajo la dirección ajena y percibiendo un salario o jornal, de acuerdo con lo convenido o con el uso o costumbre".<sup>(3)</sup>

3. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. T. VIII. Vigésima primera edición. Heliasta. Argentina. 1989. p. 124.

En la definición elaborada por Guillermo Cabanellas se pueden apreciar algunas irregularidades. La relación de trabajo no sólo puede establecerse a través de un contrato. También, la prestación del servicio no sólo es manual, o sólo intelectual, sino que en todo trabajo puede prevalecer una de las dos, pero ambas se complementan; ya que en cualquier actividad manual interviene el intelecto para que exista una coordinación de lo que se está realizando; asimismo, en toda actividad intelectual es necesaria la participación manual, que es el medio a través del cual se expresa el intelecto, podemos tomar como ejemplo el trabajo del artesano, el cual realiza una labor en la que predomina la función manual, pero también requiere del intelecto para predeterminar, para crear en su imaginación la artesanía que elabora, ya que antes de materializarla debe tener, por lo menos, una idea de que es lo que está realizando; idea que se origina en la psique, es decir en la mente.

Otra objeción a la definición antes citada, es que el trabajador puede prestar sus servicios dentro o fuera de su domicilio, y no sólo debe ser fuera del mismo para que sea considerado trabajador; al respecto citamos el artículo 311 de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se reconoce el trabajo a domicilio, y a la letra señala: "trabajo a domicilio es el que se ejecuta habitualmente para un patrón, en el domicilio del trabajador o en un local libremente elegido por él, ...".

Si el trabajo es realizado en un lugar designado por el patrón, entonces se convierte en un trabajador ordinario, y entonces si sería correcta la definición de Guillermo Cabanellas, pero contamos con una excepción que es el trabajo a domicilio, reglamentado por la Ley Federal del Trabajo en su Título Sexto, denominado "trabajos especiales" capítulo XII, intitulado "trabajo a domicilio".

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8º define al trabajador como "la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". De esta definición se puede establecer que sólo pueden ser trabajadores las personas físicas, y no así las personas morales o jurídico-colectivas. Asimismo, no contempla al salario o remuneración como un elemento principal, para que a la persona que presta sus servicios se le designe como trabajador; veamos la opinión de algunos autores:

Para Mario de la Cueva, "la relación jurídica nace por el hecho de la prestación de trabajo personal subordinado; por lo tanto, para su existencia es suficiente la presencia de un trabajador y un patrono, y el inicio de la prestación de un trabajo aunque no se haya determinado el monto y la forma de pago del salario".<sup>(4)</sup> Por lo cual sostiene que el salario no es un elemento

4. DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 204.

indispensable en la relación laboral, sino que sólo lo es la subordinación.

Néstor de Buen, señala como "nota definitoria de la relación laboral, a la remuneración, -y añade- que si el trabajo no es remunerado, no habrá relación regida por el derecho laboral, y señala como ejemplo, la prestación de servicios por razones puramente altruistas".<sup>(5)</sup> Para este autor, la remuneración o salario es el requisito indispensable para que se de la relación de trabajo y sea regulada por la legislación laborista.

José Dávalos, el cual sigue la tesis de Mario de la Cueva, señala que "la remuneración no constituye un elemento de existencia en la relación laboral trabajador - patrón, ya que su ausencia, esto es, la falta de pago, no conlleva en forma alguna la inexistencia del vínculo laboral, sino que por el contrario, éste subsiste y, en todo caso, el no pago del salario da lugar a sanciones, incluso de carácter penal en contra del patrón incumplido".<sup>(6)</sup>

En nuestra opinión, tanto la subordinación como la remuneración o salario son elementos esenciales para la integración de la relación de trabajo, y la persona física que presta sus servicios sea considerada como trabajador.

5. DE BUEN, Néstor. Derecho del trabajo. T. I. Séptima edición. Porrúa. México. 1989. p. 16.

6. DÁVALOS, José. Derecho del trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México. 1994. p. 94.

Como señala Mario de la Cueva, los servicios deben prestarse bajo la subordinación del patrón, es decir, el trabajador está obligado a la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y los encargos u ordenes dadas por el patrón; porque de lo contrario, si el trabajador toma sus propias decisiones, y no tiene de quien recibir instrucciones, entonces se coloca en el supuesto de patrón.

Ahora también, para que exista una relación jurídica y realmente sea laboral, que se rija por las leyes del trabajo, es necesario que exista una remuneración, aun cuando no se encuentre establecido su monto y la forma en que se cubrirá esa prestación; pero que desde el origen de la relación laboral, en el momento que se da la primera prestación de servicios, el trabajador ya sabe que a cambio de sus servicios recibirá un beneficio económico, y entonces estaremos frente a una relación de trabajo.

Si en una relación jurídica no existe remuneración alguna para el trabajador, no podemos hablar de una relación laboral, aun cuando se de la prestación de servicios subordinados; un ejemplo de esto lo constituyen los estudiantes prestadores del servicio social; los cuales, debido a que es una obligación la prestación de servicios en beneficio de la sociedad, no tienen derecho a recibir remuneración alguna, y si la reciben es simbólica, ya que no se les otorga ni el salario mínimo reconocido por la ley, por tal motivo, aun

cuando sus servicios están subordinados al Jefe de Departamento que se les asigna, no están considerados como trabajadores; de lo contrario, si reciben una remuneración de por lo menos el salario mínimo, sus servicios perderían la característica de social y serían considerados como trabajadores; se establecería una real relación de trabajo y podrían ejercitar en contra del titular de la unidad administrativa todas las acciones que les otorga la ley a los trabajadores.

Para reafirmar esta idea, observemos algunos artículos de la Ley Federal del Trabajo, como son el precepto 3º, el cual indica que "el trabajo es un derecho y un deber ... debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso ...", el cual no podría alcanzarse si no fuere por el salario, aún cuando dicho nivel es inalcanzable con el salario mínimo vigente, pero este no es punto de discusión del presente trabajo. El numeral 20 establece que en la relación laboral se presta un trabajo personal y subordinado mediante un salario. El artículo 25, en su fracción VI, señala que en el contrato de trabajo debe establecerse la forma y monto del salario. El precepto 51, en sus fracciones IV y V consigna que el trabajador puede rescindir la relación de trabajo si el patrón reduce el monto del salario, o si este no entrega al trabajador el salario en el lugar y día convenidos. Así, se pueden enumerar muchos artículos, los cuales consideran al salario como parte integrante de la relación de trabajo.

### 1.2.1.1. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3º, indica que "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". Como se desprende de la lectura de este numeral, el trabajo puede ser físico, es decir manual o material; intelectual, o de ambos géneros; pero como se señaló anteriormente, el trabajo siempre será de ambos géneros, uno complementa al otro; sostener lo contrario equivale a considerar al trabajador como un ser inanimado, automatizado.

José Dávalos, toma elementos de la definición de trabajador que contempla la Ley Federal del Trabajo, y de la desarrollada por la Ley Burocrática y concibe al trabajador al servicio del Estado como "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 nombramiento expedido por autoridad competente".<sup>(7)</sup> La subordinación que se debe guardar respecto del titular de la unidad administrativa está limitada por el nombramiento, es decir, el trabajador al servicio del Estado acatará las ordenes giradas por el titular de la

7. DÁVALOS, José. et. al. Diccionario jurídico mexicano. T. P-Z. Cuarta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México. 1991. p. 3107.

dependencia siempre y cuando estén dentro de sus facultades que le designa la ley, en relación al nombramiento que recibió.

Según la definición proporcionada por José Dávalos, es trabajador al servicio del Estado toda persona física que se encuentra subordinada al titular de la unidad administrativa, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿el titular de la Secretaría de Estado no es trabajador al servicio del Estado? Para contestar la interrogante establecida, encontramos que: Algunos autores consideran que la función pública se desarrolla por funcionarios y empleados públicos; encontrándose los segundos subordinados a los primeros.

Andrés Serra Rojas establece la diferencia entre ambos, y señala que “el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública”.<sup>(8)</sup>

Olga Hernández Espíndola basa su criterio, para diferenciar a los funcionarios, de los empleados públicos, en la estabilidad en el empleo; y establece que los primeros “por la naturaleza de sus funciones y debido a que

8. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. T. I. Décima edición. Porrúa, México. 1981. p. 381.

la designación y revocación del cargo, es facultad del Presidente de la República, puede ser removido por éste en cualquier tiempo, y por consiguiente sus funciones no son permanentes; y en contrasentido, los empleados son solo auxiliares y únicamente ejecutan; el régimen jurídico burocrático les garantiza estabilidad en el empleo, y la destitución se da en función de la adecuación a las causales comprendidas por la ley burocrática".<sup>(9)</sup>

De ambos criterios se desprende que la designación de funcionario y de empleado público se hace en relación a una jerarquía, por lo tanto, los trabajadores al servicio del Estado que ocupan cargos en los niveles altos del escalafón son funcionarios públicos, y los que están colocados en los niveles bajos son empleados públicos, y por consiguiente el titular de una Secretaría de Estado es un funcionario público, y por lógica es un trabajador al servicio del Estado.

Estamos de acuerdo con la definición que da la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que la misma comprende a funcionarios y empleados públicos, no hace la distinción entre los mismos,

9. HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. et. al. Diccionario jurídico mexicano. T. P-Z. Ob. cit. p. 1500.

para ella todos son trabajadores que prestan sus servicios al Estado; mientras que la definición de José Dávalos está incompleta, ya que sólo contempla a los empleados públicos y a los titulares de las dependencias públicas (funcionarios públicos) les niega la calidad de trabajadores del Estado.

### **1.2.1.2. TRABAJADOR DE CONFIANZA.**

Jesús Castorena señala que es "la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo enviste, total o parcialmente, de facultades generales respecto del personal de la empresa y de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización".<sup>(10)</sup> Como se puede observar, este autor hace una enumeración de las actividades que son consideradas de confianza, al igual que lo hace la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9º, párrafo segundo, el cual establece que "son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

De acuerdo con Baltasar Cavazos Flores, consideramos que el carácter general de las funciones de confianza es inadecuado, ya que como él

10. CASTORENA, J. Jesús. Manual de derecho obrero. Sexta edición. Composición tipográfica para offset "ale". México. 1984. p. 186.

sostiene, hay funciones que sin ser generales siguen siendo de confianza; tal es la situación del contador general de una empresa y sus auxiliares, siendo estos últimos trabajadores de confianza, aun cuando sus actividades no tienen el carácter de generales. <sup>(11)</sup>

Pero además, en el párrafo primero del mismo artículo 9º de la Ley en cita, se establece que "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto". Criterio que es acertado, ya que en muchos de los casos se es trabajador de confianza por el cargo que se ocupa, pero no por las funciones que se desempeñan, siendo estas las de un trabajador de base.

Un criterio contrario al establecido por la Ley Federal del Trabajo adoptó el legislador de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual en su artículo 5º, en una gran lista -lo que hace inútil su transcripción por ahora-, enumera los puestos que en los Poderes de la Unión son considerados de confianza; y por ello algunos trabajadores tienen designado un puesto de confianza pero las funciones que desempeñan son las de un trabajador de base; o tienen asignado un puesto de base y realizan actividades de un trabajador de confianza.

11. Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los trabajadores de con...fianza. Trillas. México. 1983. p. 18.

Según el artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo, el cual indica que "los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón...", por consiguiente, en concordancia con el artículo 9º, párrafo segundo, los trabajadores de confianza, los cuales ejercen dichas funciones, son representantes del patrón; pero la ley crea una confusión en cuanto que da a entender que los trabajadores de confianza son unos, y los representantes del patrón son otros; pero, apoyando la opinión de Baltasar Cavazos Flores, los trabajadores de confianza "por una parte, son trabajadores frente a las empresas y, por otra, son representantes del patrón frente a sus subordinados".<sup>(12)</sup>

Mario de la Cueva sostiene que "debe hablarse de empleados de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores".<sup>(13)</sup> En realidad, la existencia de una empresa dependerá de la realización de sus intereses, de su éxito, de que la misma prospere, de que no tenga pérdidas; y siguiendo el punto de vista de este autor, todos los trabajadores de una empresa tendrían

12. *Ibidem.* p. 20.

13. DE LA CUEVA, Mario. *Ob. cit.* p. 155.

la característica especial de confianza, ya que en poco o en mucho todos participan con su trabajo en la existencia de la empresa, que es su fuente de ingresos, y sustento de sus familias.

Además, Mario de la Cueva habla de empleados de confianza cuando en líneas anteriores señala que la legislación del trabajo es unitaria y no admite ninguna diferencia entre los prestadores de trabajo y que no existen dos categorías de personas: trabajadores y empleados, sino una sola, por ese motivo la Ley Federal del Trabajo actual, sustituyó el término de empleado de confianza que utilizaba la Ley Federal del Trabajo de 1931, por el de trabajador de confianza.<sup>(14)</sup> Lo anterior carece de relevancia, ya que empleado y trabajador son sinónimos, al igual que decir obrero, jornalero o laborioso.

#### **1.2.1.2.1. SUS DIFERENCIA CON EL TRABAJADOR DE BASE.**

Para determinar las desigualdades entre el trabajador de confianza con el de base, primero necesitamos ubicar al segundo, pero la problemática en este caso radica en que solo se identifica al mismo por exclusión, es decir; los trabajadores de base son aquellos que no son de confianza. Para la explicación de esta idea nos apoyaremos en las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

---

14. Cfr. *Ibidem*. pp. 154 y 155.

La Ley que regula a los trabajadores que protege el apartado A, como señalamos anteriormente, establece que los asalariados de confianza son los que desempeñan actividades de "dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento". Los empleados que no realicen estas funciones son los de base, a los cuales este ordenamiento se dirige denominándolos de planta o simplemente como a "los demás trabajadores", como lo menciona en sus preceptos 183 y 186.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es más explícita, ya que los cargos no incluidos en la gran lista aludida en el punto 1.2.1.2. son los de base, así lo ordena en su numeral 6º al sostener: "Son trabajadores de base:

"Los no incluidos en la enumeración anterior...".

Hecho lo anterior, ahora establezcamos las diferencias entre el empleado de confianza y el de base; las cuales son las siguientes:

a). Estabilidad en el empleo. Los trabajadores de confianza no cuentan con este derecho, ya que el precepto 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de su protección a los servidores públicos de confianza, por lo cual en caso de dictarse una baja definitiva no tienen la protección de los Tribunales, lo cual analizaremos detalladamente en el

capítulo cuarto; asimismo, los empleados de base son inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, artículo 6º.

El numeral 46 de la ley en cita, establece que "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa". Pero este principio solo es aplicable a los protegidos por este ordenamiento; y aun, en caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a la reinstalación y al pago de salarios caídos, así lo ordena este precepto en su parte final.

En la Ley Federal del Trabajo es menos efímera la situación de los trabajadores de confianza, ya que en caso de despido, tienen derecho a la indemnización, y el patrón queda eximido de la reinstalación (artículo 49), para lo cual es suficiente que el patrón encuadre la separación en la pérdida de la confianza, aun cuando esta no se apegue a las señaladas por el numeral 47 de este ordenamiento, así lo establece el precepto 185: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47".

b). Sindicalización. Los servidores públicos de confianza no pueden integrar un sindicato, es un derecho que no se les otorga, así lo ordena el numeral 70 de la ley burocrática al prescribir: "Los trabajadores de confianza

no podrán formar parte de los sindicatos". Este no contiene la presunción de que este permitido que constituyan su sindicato.

A los trabajadores de confianza protegidos por la ley reglamentaria del apartado "A", si se les otorga implícitamente el derecho de sindicalización en el artículo 363, primera parte, el cual indica: "No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza". Y el 183 al ordenar: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ...". Por lo cual, a este si le es permitido formar su sindicato, pero independiente de la agrupación de los trabajadores de base, ya que el precepto citado no implica la prohibición de ingresar a los sindicatos de trabajadores de confianza, los cuales no existe uno solo hasta nuestros días.

c). Huelga. En cuanto a este rubro, la legislación burocrática no establece cuestión alguna, es omisa, por lo que en aplicación del precepto 11 de la misma, debemos sujetarnos a la Ley Federal del Trabajo, la cual en su artículo 183 prescribe: "Los trabajadores de confianza ... ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ...". Por lo anterior, podemos apreciar que solo los trabajadores de base tienen el derecho a declarar la huelga, y aun cuando participen los de confianza, no serán considerados para cubrir el requisito de

mayoría o el de las dos terceras partes como lo señala la Ley de los Trabajadores del Estado.

d). Reparto de utilidades. En el derecho público, esta prerrogativa no se establece ni para los empleados de base ni para los de confianza, ya que la actividad que realiza el Estado no tiene fines de lucro; pero si se otorga en el derecho privado, estrictamente a los asalariados de base, y con algunas limitaciones a los de confianza, así lo consigna el numeral 127 de la Ley del Trabajo del apartado "A", al ordenar:

Artículo 127. "El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se sujetará a las normas siguientes:

"I. Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades;

"II. Los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa, o a falta de éste al trabajador de planta con la misma característica, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo; ...".

e). Condiciones de trabajo. De conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta no establece condiciones de trabajo para los empleados públicos de confianza, sino única y exclusivamente para

los de base, ya que los primeros están excluidos del régimen burocrático, solo se les concede el beneficio de la seguridad social y del salario por mandato de nuestra Constitución Política Federal, en su artículo 123, apartado "B", fracción XIV.

La Ley Federal del Trabajo si otorga condiciones de trabajo a todos los trabajadores que protege, tanto de base como de confianza, ya que en su precepto 182 ordena: "Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento". Por lo que podemos señalar que en cuanto a este derecho, ambos tipos de obreros se encuentran en un plano de igualdad, lo que no sucede en la relación Estado - servidor público, ya que los de confianza no son protegidos en cuanto a este beneficio.

### **1.2.2. PATRÓN.**

Otra de las partes esenciales que participan en la formación de la relación laboral es el patrón; el cual, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 10 lo define como "la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". Como se desprende de esta definición, el patrón puede ser una persona física o moral, que es una persona jurídico-colectiva, es decir, un conjunto de personas físicas reunidas para el logro de fines comunes; pero

también se puede observar que no incluye el pago de un salario, es decir de la remuneración, que como ya se indicó es un elemento necesario para que una relación jurídica sea de carácter laboral; al igual que la subordinación, la cual también esta ausente.

Alfredo Sánchez Alvarado, toma elementos de las definiciones de trabajador y de patrón de la Ley Federal del Trabajo y lo concibe en los siguientes términos: patrón es la persona física o juridico-colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada. <sup>(15)</sup> Esta definición tiene el error de considerar al trabajo o sólo material, o sólo intelectual, pero por razones antes vertidas, siempre ambos se complementan.

Juan de Pozzo, lo contempla como quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio mediante retribución. <sup>(16)</sup> No estamos de acuerdo con este autor, debido a que el patrón puede tener bajo sus servicios a uno o más trabajadores, y no sólo a uno como lo indica; además, la dependencia de un trabajador hacia su patrón no existe, ya que por el hecho de que el trabajador no dependa

15. Cfr. SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de derecho mexicano del trabajo. T. I. V. I. México. 1967. p. 299.

16. Cfr. POZZO, Juan de. Manual teórico práctico de derecho del trabajo. T. I. Depalma. Argentina. 1961. p. 480.

económicamente -tal vez la única dependencia que pueda darse- de su patrón, por ello no dejará de existir la relación laboral entre ambos.

De todo lo anterior formamos nuestra definición: El patrón es la persona que tiene a su disposición los servicios de uno o varios trabajadores, a cambio de una compensación económica.

Es una persona, la cual puede ser física o jurídico-colectiva (moral), quien tiene a su disposición la actividad o la fuerza de trabajo de su o sus trabajadores, siempre dentro de los límites que marca la ley y de acuerdo con la naturaleza del trabajo; y por la prestación de esos servicios, o por el hecho de estar a disposición del patrón, aún cuando éste no aproveche esta situación, es decir que el patrón no de ordenes o instrucciones al trabajador para el desempeño de la actividad específica, éste tiene derecho a recibir una compensación económica, que es el salario.

#### **1.2.2.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL SECRETARIO DE ESTADO.**

Para determinar la naturaleza jurídica del titular de una unidad administrativa, iniciaremos con el estudio del Estado; el cual, para Miguel Acosta Romero "es 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 persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>(17)</sup> Como se desprende de la anterior definición, el Estado es una persona moral o jurídico-colectiva, la cual se rige por un orden jurídico y tiene órganos de gobierno y administración para el cumplimiento de los objetivos de dicha organización.

Las personas jurídicas, también llamadas morales, son creaciones de la ley, por lo que no son visibles; su personalidad jurídica se las otorga el orden jurídico, el cual fija su desarrollo y determina su extinción. En este tipo de personas aparecen las personas físicas, o seres humanos, los cuales adquieren muebles e inmuebles para la realización de fines comunes, que son los fines de la persona jurídica.

Las personas jurídicas o morales se clasifican en:

a) Personas Morales de Derecho Privado; que son aquellas agrupaciones que persiguen fines particulares, sea de asistencia social, o cultural, o científica, o deportiva; o que persiguen un interés de lucro; y b) Personas Morales de Derecho Público; son aquellas a quienes la ley reconoce como tales, les asigna una organización pública y les encomienda la

17. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. "Primer curso." Décima edición. Porrúa. México. 1991. p. 60.

realización de fines de interés general.

En las personas morales de derecho público es en donde encuadra el Estado, el cual tiene encomendada la realización de fines de interés general para toda su población, intereses que realiza a través de sus órganos de gobierno y de administración. El Estado es el centro total de imputación jurídica, y los demás entes de derecho público son centros particulares de imputación jurídica, tales como sus órganos de gobierno y de administración.

Para el ejercicio de las funciones del Estado, la administración pública se descompone en una serie de órganos administrativos. Estos son centros de competencias, esfera de atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular o persona física que lo representa. Es decir, el órgano es independiente del titular; el órgano administrativo es objetivo, y el titular o persona física que lo representa, es un elemento subjetivo.

León Juliot de la Morandiere, sostiene que el Estado es una persona jurídica a la cual han sido afectados los bienes y recursos necesarios para realizar un fin lícito y cuya administración está realizada por personas físicas, seres humanos como lo son: los gobernantes, administradores, consejeros, secretarios, entre otros; y que estos son, los agentes jurídicos, los titulares de

las competencias cuando el Estado actúa. <sup>(18)</sup>

“El órgano es un conjunto de competencias o atribuciones, es una entidad abstracta, independiente del titular, se imputa su actividad a la organización administrativa en general. El titular sólo es la persona física, que en el desempeño de sus funciones representa al órgano como entidad abstracta”. <sup>(19)</sup>

Jorge Olivera afirma “que si los órganos son entidades abstractas, esferas de competencia, los titulares que son personas físicas no hacen más que manifestar la voluntad del Estado, dentro de sus atribuciones, sin que pueda alterar las facultades conferidas legalmente al órgano. La competencia administrativa no es propiedad de los titulares de los órganos, son las atribuciones del Estado”. <sup>(20)</sup>

En la realidad son los individuos -los empleados de gobierno- los que obran por cuenta de la administración, la cual queda comprometida por la actividad de ellos. Los actos realizados por los titulares de los órganos de

18. Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Décimo primera edición. Porrúa. México. 1990. p. 194.

19. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo. Quinta edición. Porrúa. México. 1988. p. 333.

20. *Ibidem*. p. 336.

administración, son actos del Estado, ya que el titular actúa como representante del órgano, y como este es el medio a través del cual el Estado realiza sus fines, que son de interés general; por lo tanto, el titular de un órgano administrativo es representante del Estado, siempre y cuando actúe dentro de las facultades o competencia conferidas por la ley; ya que cuando sobrepasa sus facultades, se crea una responsabilidad, y cae en supuestos de delitos contemplados por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual sanciona toda arbitrariedad cometida por los trabajadores al servicio del Estado.

El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que "...la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones ... y los trabajadores de base..." Dicho artículo es contradictorio con el encabezado del Apartado B del artículo 123 constitucional, el cual sí es acertado, ya que este señala que "el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:..." y dicho artículo de la ley burocrática coloca en la situación de patrón al titular de la unidad administrativa.

Si el Estado, que es una persona jurídica de derecho público, requiere de órganos para poder actuar, y estos órganos tienen un titular el cual es representante del Estado; en la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, el Estado es el patrón y el titular de la dependencia pública es tan sólo el representante del patrón; por lo que la técnica del artículo segundo de la ley es errónea, ya que debería señalar, más adecuadamente que la relación de trabajo se establece entre el Estado, representado por los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio.

### **1.3. CONTRATO DE TRABAJO.**

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 20, párrafo segundo lo designa con el nombre de contrato individual de trabajo, para diferenciarlo del contrato colectivo y del contrato-ley, que se aplican cuando se trata de un conjunto de trabajadores; y establece que el "contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Para la Ley Federal del Trabajo, la relación de trabajo y el contrato de trabajo tienen los mismo efectos, y los define en los mismos términos, con la diferencia de que en la primera de ellas no existe obligación alguna para cualquiera de las partes, sino hasta que se realiza la primera prestación de

servicios, que es cuando se origina la relación laboral, entonces el patrón es el primer obligado y debe pagar la remuneración convenida o la establecida por la ley, como consecuencia del beneficio recibido, en tanto que en el contrato de trabajo si existen obligaciones establecidas para ambas partes desde el momento en que se firma; siendo el primer obligado, en este caso, el trabajador, obligación que consiste en realizar el trabajo acordado, y una vez cumplido, como consecuencia el patrón debe cubrir al trabajador el salario establecido.

Una definición que consideramos más completa, es la de Santiago Barajas Montes de Oca, él señala que el contrato de trabajo "es el acuerdo entre un trabajador y un patrono mediante el cual el trabajador se compromete a ejecutar determinada actividad o trabajo subordinado; en tanto el patrón se obliga al pago de un salario específico en función o a consecuencia del servicio realizado. Es al mismo tiempo, -añade- el instrumento donde se fijan por el trabajador y el patrono las condiciones para la prestación de dicho servicio, mismas que deben ajustarse a las disposiciones legales establecidas".<sup>(21)</sup>

Es pertinente hacer la observación de que la actividad a que se

21. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. et. al. Diccionario jurídico mexicano, T. A-CH. Ob. cit. p. 713.

compromete ejecutar el trabajador debe estar determinada con la mayor precisión posible, en términos del artículo 25, fracción III de la Ley Federal del Trabajo; y además, debe ser un trabajo subordinado, debe estar bajo la dirección de otra persona, que sería el patrón; no puede ser una determinada actividad o trabajo subordinado, como señala este autor, sino que deberán ser ambos; es decir, una actividad determinada y además subordinada.

#### **1.4. NOMBRAMIENTO.**

En el derecho argentino, Emilio Fernández Vázquez hace consistir el nombramiento “en un acto expreso del poder público que se traduce, concretamente, en la entrega de un título a la persona designada, cualquiera que sea la forma que este título adopte”.<sup>(22)</sup>

Es la designación que hace la autoridad administrativa respecto de una persona para que ésta ocupe o desempeñe una función o cargo público; es el medio a través del cual una persona física es autorizada para prestar sus servicios al Estado, por medio de la administración pública.

Miguel Cantón Moller añade dos elementos más a la definición de Emilio Fernández, y lo define como el “documento emitido por funcionario

<sup>22</sup> Diccionario de derecho público. Emilio Fernández Vázquez. Astrea. Argentina. 1981. p. 515.

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".<sup>(23)</sup> Los nombramientos, además de que deben estar expedidos por persona autorizada, esta no puede hacerlo a su capricho o conveniencia; deben estar apoyados en la ley orgánica del ente público de que se trate, así como que el presupuesto del mismo lo permita y que los servicios de las personas que recibirán el nombramiento sean indispensables para el logro de los fines de esa Secretaría de Estado.

#### **1.4.1. NATURALEZA JURÍDICA.**

Hay diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la relación laboral que existe entre el servidor público, por una parte; y el Estado, por la otra; estas teorías son las siguientes:

A. Teorías civilistas. Tomando en cuenta que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento, y se dan prestaciones recíprocas, la prestación de servicios a cambio de un salario; encuadran la relación laboral dentro del derecho civil, y consideran que se trata de un contrato de locación de obra, cuando se realizan servicios materiales, o de un contrato de mandato,

23. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1988. p. 94.

cuando se ejecutan actos jurídicos en nombre y representación del Estado.<sup>(24)</sup>

Esta teoría debe descartarse debido a que la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores se rige por un régimen de derecho público; ya que el fin que se persigue es la satisfacción del interés general, el interés particular del personal empleado no llega a adquirir tal importancia que impida la realización de dicho interés general.

B. Teoría del acto unilateral del Estado. "Esta sostiene que en razón del principio de obligatoriedad el Estado tiene facultades para crear y reglamentar, unilateralmente, a través de los distintos medios legales que existen, los empleos que requiere para realizar sus funciones de derecho público y consecuentemente la designación de quienes deben ocuparlos".<sup>(25)</sup>

Es decir, el Estado a través de sus órganos de representación designa a quien debe ocupar un empleo en la administración pública y es su obligación del designado ocupar ese cargo público; pero en nuestro país esta teoría es anticonstitucional, ya que el artículo 5º constitucional, en su párrafo tercero establece que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales ... sin su

24. Cfr. FRAGA, Gabino Derecho administrativo. Trigésima segunda edición. Porrúa. México. 1993. p. 131.

25. Legislación burocrática federal. Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintanilla Roldán. Porrúa. México. 1986. p. 30.

pleno consentimiento”, pero al respecto existen excepciones, como lo señala el mismo artículo en su párrafo cuarto, “en cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios ... las armas, jurados, cargos concejiles y los de elección popular”.

C. Teoría del contrato administrativo. Se considera que el nombramiento es un contrato administrativo debido a que se da un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, y que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración, que ambos están en el comercio; y que el Estado puede fijar previamente o no los derechos y obligaciones del empleado, o que puede modificarlos durante el desarrollo de la relación laboral; tal y como sucede en los contratos de adhesión, en los cuales una de las partes fija de antemano las condiciones y la otra parte sólo se adhiere a ellas; y además, no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado está consiente desde el principio de la relación que el Estado puede variar las condiciones iniciales del acto. <sup>(26)</sup>

Esta teoría también es inadecuada, ya que de acuerdo con el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, el trabajo, la prestación de servicios no es artículo de comercio; y además, el Estado no puede modificar libremente las

---

26 Cfr. FRAGA, Gabino Ob. cit. p. 132.

condiciones en que se estableció el nombramiento, sino con fundamento en las leyes y en las resoluciones de los tribunales.

D. Teoría del acto condición. El nombramiento es un acto cuyas características son: Las de estar formado por concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y la del particular que acepta, y por el efecto jurídico que se origina, que es el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa a la administración pública) de las disposiciones legales preexistentes que fijan los derechos y deberes respectivos a los titulares de los órganos públicos. Este acto que condiciona la aplicación de la ley a un caso individual, es el acto-uniión.<sup>(27)</sup>

Esta teoría es la más adecuada, ya que sólo se adapta el régimen jurídico a la relación laboral; el nombramiento no se trata de un acto unilateral, ya que no se impone; ni tampoco en un contrato; sino que el Estado propone y el particular decide si acepta o no, pero el Estado no impone sus condiciones, sino que estas se encuentran reguladas por la legislación burocrática; y en forma supletórica por la Ley Federal del Trabajo; el particular se une a la voluntad del Estado, pero esa relación la regulan las leyes en todos los aspectos de la misma.

27. Cfr. *Ibidem.* p. 133

### 1.5. DIFERENCIAS ENTRE RELACIÓN Y CONTRATO DE TRABAJO.

Santiago J. Rubinstéin, establece las diferencias entre relación de trabajo y contrato de trabajo en los siguientes términos: “en el contrato hay un nexo jurídico, mientras que en la relación hay un nexo fáctico o de hecho. El contrato de trabajo establece deberes y obligaciones de las partes, mientras que en la relación laboral lo que interesa es la prestación del trabajo por el trabajador. El contrato de trabajo da nacimiento a normas jurídicas, y la relación de trabajo origina situaciones de hecho, que eventualmente pueden estar regidas por normas legales”.<sup>(28)</sup>

El contrato de trabajo establece derechos y obligaciones para ambas partes, ya que como lo menciona el autor antes citado, deberes y obligaciones son sinónimos; por lo cual consideramos que los emplea inadecuadamente. Además, la relación de trabajo no puede estar eventualmente regida por normas jurídicas, aún cuando no se de con base en un contrato de trabajo, la relación laboral siempre se regirá por el derecho del trabajo, por los mínimos derechos establecidos en favor del trabajador en la legislación del trabajo.

En un mismo sentido, Alberto y Jorge Trueba señalan en su comentario al artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo que “este concepto beneficia a los

28. RUBINSTÉIN, Santiago J. Diccionario del derecho del trabajo y de la seguridad social. Ob. cit. p. 171.

trabajadores, ya que a pesar de que no exista contrato por escrito, en que consten las condiciones de trabajo, los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones de esta Ley, ...".<sup>(29)</sup>

En el comentario al artículo 20, de la misma ley, Alberto y Jorge Trueba sostienen que "entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pues el contrato de trabajo no puede ser sustituido por la relación de trabajo como figura autónoma, ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral".<sup>(30)</sup> Opinión con la cual no estamos de acuerdo, debido a que sí es cierto que el contrato de trabajo se manifiesta a través de la relación de trabajo; pero es falso que la relación laboral no pueda darse como figura autónoma, toda vez que puede manifestarse sin que previamente exista un contrato de trabajo; es tal la situación, que la existencia de la relación de trabajo hace posible presumir la existencia del contrato de trabajo, pero sólo es una presunción, no se puede afirmar que realmente las partes hayan celebrado un contrato de trabajo cuando existe una relación laboral.

En el derecho burocrático, si es aplicable la opinión de Alberto y Jorge Trueba, ya que la relación de trabajo entre el titular de la Secretaría de Estado

29 Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Sexagésima sexta edición. Porrúa México. 1991. p. 35.

30. *Ibidem*. p. 34.

y sus trabajadores no admite la presunción, sino que debe estar probada, ya que existe un documento que la hace posible y que es el nombramiento, o las listas de raya en las cuales figuran los trabajadores temporales, requisitos sin los cuales no podrá establecerse la relación de trabajo; por tal motivo, la relación laboral no puede sustituir como figura autónoma al nombramiento, sino que este se manifiesta a través de ella, y la relación de trabajo no puede existir si no está basada en dicho nombramiento.

#### **1.6. CONDICIONES DE TRABAJO.**

Mario de la Cueva entiende por condiciones de trabajo "las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo". <sup>(31)</sup> Esta definición es parcialmente objetable, ya que en esta como en otras definiciones, este autor sólo contempla al trabajador, y el derecho del trabajo no sólo establece prerrogativas en favor del mismo, sino que también lo hace en beneficio del patrón; así lo prescriben algunos artículos de la Ley Federal del Trabajo, como lo son: el artículo 65, el cual establece la prolongación de la jornada de trabajo cuando estén en peligro el trabajador, sus compañeros, el patrón o la

31. DE LA CUEVA, Mario Ob cit. p. 266.

existencia de la empresa; el numeral 49, que consagra el derecho de eximir al patrón de reinstalar al trabajador en caso de despido, a cambio de la indemnización constitucional; el artículo 110, que consigna los casos en que el patrón podrá hacer descuentos a los salarios de los trabajadores; entre otros.

Como se indico en apartado anterior, el derecho del trabajo regula la relación jurídica entre trabajador y patrón, y por lo tanto establece derechos y obligaciones para ambas partes; aun cuando el espíritu de la legislación laboral es el de proteger a los trabajadores, en cierta medida también protege al patrón.

En lo que no es objetable la definición del autor en mención, es que las condiciones de trabajo se establecen para proteger la salud y la vida de los trabajadores; pero como se desprende del artículo 65 antes citado, también protegen la salud y la vida del patrón, así como la integridad de la empresa o establecimiento, los cuales son bienes del patrón.

Algunos autores dan una definición más amplia, como José Dávalos, el cual la determina como "las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral".<sup>(32)</sup> Entendiendo por sujetos a los

32. DÁVALOS, José Ob. cit. p. 179

trabajadores y al patrón; en el mismo sentido, y con los mismos lineamientos que este autor, Roberto Muñoz las describe como los "derechos y deberes de los trabajadores y patronos".<sup>(33)</sup> Con la única diferencia de que esta última si especifica cuales son esos sujetos.

### 1.6.1. CLASIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

Mario de la Cueva las agrupa en tres grandes categorías a saber: en la primera, las de naturaleza individual, y que se forman con las normas sobre condiciones que se aplican a cada trabajador, y como lo señala acertadamente en su definición de la misma, muchas de ellas tienden a la protección de la salud y la vida, así como asegurar un salario que permita alcanzar un nivel económico decoroso. En la segunda y tercera categorías coloca a las condiciones de naturaleza colectiva; en la primera de estas dos últimas están las que tienen como principal objetivo, al igual que las de la primera categoría, el de proteger la salud y la vida de los hombres, pero en su conjunto; y la tercera contiene las prestaciones sociales, las cuales se disfrutan conjuntamente, como son los centros de asistencia social, recreativos, bibliotecas, entre otros.<sup>(34)</sup>

33. MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del trabajo. T. I. Porrúa. México. 1983. p. 97.

34. Cfr. DE LA CUEVA, Marro. Ob. cit. p. 266.

De acuerdo con las definiciones de José Dávalos y Roberto Muñoz, y siguiendo el criterio de la Ley Federal del Trabajo, las condiciones de trabajo son: las contenidas en el Título Tercero, denominado "condiciones de trabajo", y que comprende a la jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario y participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa; así como el Título Cuarto, designado como "derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones", el cual incluye, como su nombre lo indica, los derechos y obligaciones de ambas partes, y además, habitación para los trabajadores, capacitación y adiestramiento, preferencia, antigüedad y ascenso, y los beneficios que tienen los trabajadores por sus invenciones; siendo estas últimas, también condiciones de trabajo, por ser prestaciones a que tienen derecho los trabajadores en virtud de su trabajo, y que el Título Tercero no las considera como tales.

De igual forma, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla las condiciones de trabajo en los títulos siguientes: Título Segundo, que lleva por nombre "derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares". Título Tercero, intitulado "del escalafón". Y el Título Cuarto, designado "de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo". Condiciones de trabajo que deberían contener dichas leyes en títulos exclusivos y no esparcidas en el cuerpo de las mismas.

### 1.6.2. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

El Doctor en Derecho José Dávalos Morales las define como "las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y los que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo".<sup>(35)</sup>

Esta definición es parcialmente objetable, ya que es más aplicable al reglamento interior de trabajo, el cual contempla el numeral 423 de la Ley Federal del Trabajo, y que contiene entre otros aspectos:

"I. Horas de entrada y salida de los trabajadores, tiempo destinado para las comidas y periodos de reposo durante la jornada;

"II. Lugar y momento en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo; ...

"IV. Días y lugares de pago; ...

"VIII. Tiempo y forma en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos, previos o periódicos, y a las medidas profilácticas que dicten las autoridades; ...

"XI. Las demás normas necesarias y convenientes, de acuerdo con la naturaleza de cada empresa o establecimiento, para conseguir la mayor seguridad y regularidad en el desarrollo del trabajo".

35. DÁVALOS, José. et. al. Diccionario jurídico mexicano. T. A-CH. Ob. cit. p. 588.

Por lo anterior, consideramos que el concepto citado encuadra más adecuadamente al reglamento interior, ya que el mismo sí contempla reglas de seguridad y prestaciones a que tiene derecho el asalariado, las cuales no encierra la figura objeto del presente subinciso.

Para Miguel Acosta Romero, las condiciones generales de trabajo son "el documento en el que se fija, por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Contiene medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas; reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos estímulos".<sup>(36)</sup>

Con esta definición si estamos de acuerdo, ya que la misma solo menciona cuestiones relativas a la seguridad y la salud de los servidores públicos; asimismo, la enfoca en una dependencia, lo cual no hace José Dávalos, ya que este menciona el establecimiento o lugar de trabajo, refiriéndose a la empresa; así, podemos señalar que esta figura se aplica únicamente a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos.

---

36 ACOSTA ROMERO, Miguel Ob. cit. p. 685.

Lo anterior lo podemos ratificar con el precepto 88 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, el cual ordena:

Artículo 88. "Las condiciones generales de trabajo establecerán:

"I. La intensidad y calidad del trabajo;

"II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

"III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;

"IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

"V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

"VI. Las demás reglas que fueren convenientes para desempeñar mayor seguridad y eficacia en el trabajo".

Como observaremos al estudiar estas figuras en el inciso 3.2.9., apreciaremos que existe gran analogía entre el reglamento interior y las condiciones generales de trabajo, pero el primero es aplicable a los trabajadores tutelados por el apartado "A", y a las segundas se sujetan los empleados públicos del Estado.

## CAPÍTULO 2

### MARCO HISTÓRICO SOBRE LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

En el presente capítulo analizaremos las diversas legislaciones que han reglamentado la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio, señalando cómo en algunos casos no contemplaba a todos los sectores del Poder Público; y cómo el trabajador de confianza ha sido desplazado de la protección de todas estas legislaciones.

#### 2.1. LA LEGISLACIÓN LOCAL, ANTES DE 1931.

El Proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por el Presidente Venustiano Carranza en 1916, establecía en la fracción X de su artículo 73, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre materia de trabajo en el ámbito federal; pero la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las Entidades Federativas eran distintas y requerían una reglamentación diferente, llevó al constituyente a cambiar la idea de la fracción X de dicho precepto; y por ello la frase introductoria del artículo 123 se redactó en los siguientes términos: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el

trabajo de los obreros, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo": <sup>(37)</sup>

Con fundamento en las facultades conferidas a las legislaturas locales, por el párrafo introductorio del numeral 123 de la Carta Magna; entre los años de 1918 a 1928, se expidieron un conjunto de leyes destinadas a regular las relaciones de trabajo en cada Estado; como es el caso del Congreso Local de Veracruz, que el 14 de enero de 1918, expide su Ley del Trabajo, la cual es la primera de la República Mexicana, así como del Continente Americano. Y el 6 de marzo de 1928 se crea la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes, la cual es la última que se legisló con exclusiva aplicatoriedad local; entre otras.

En algunas de estas leyes de vigencia estatal encontramos que consagraban derechos en favor de los trabajadores al servicio del Estado, verbigracia:

El Código del Trabajo del Estado de Puebla de 14 de noviembre de 1921, en su artículo 76, definía a los empleados públicos como los

---

37. DÁVALOS, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991. p. 259.

trabajadores de uno y otro sexo que prestaban su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias de Gobierno. Y en sus preceptos 77 y 80 les otorgaban una jornada de trabajo de 8 horas y la gratificación por competentes, así como vacaciones.

La Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, de 5 de julio de 1922, en el inciso primero, de su numeral 1º, otorgaba la protección de esta ley a todos los trabajadores que realizaran una actividad intelectual o material que dependiera de cualquier ramo del Poder Público del Estado o de la Administración Municipal, considerando a estos como patronos. En el artículo 37 clasificaba a los trabajadores en públicos y privados; y en el precepto 197 les negaba el derecho de huelga y de sindicalización a los servidores públicos.

En la Ley Reglamentaria del Artículo 123 y Párrafo Primero del artículo 4º Constitucional del Estado de Chiapas, de 5 de marzo de 1927, y concretamente en su numeral 108, consideraba como patronos a los Poderes Federales, Estatales y Municipales, y sus servicios<sub>(SIC)</sub> como trabajadores en los casos de indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

<sup>1</sup>SIC. Consideramos que el autor quiso señalar que a los servidores de los Poderes Federales, de los Estados y de los Municipios, la Ley del Trabajo de Chiapas los consideró como trabajadores.

Y la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928, la cual estipuló en su numeral 132 que los cargos, empleos y servicios que dependían de los Poderes del Estado y del Municipio, eran formas especiales de trabajo. En su precepto 134, imponía las jornadas y descansos para empleados públicos y particulares. Y en el artículo 138 prohibía las huelgas de los servidores públicos.

A diferencia de las leyes antes citadas, otras excluían a los trabajadores al servicio del Estado de la protección que ellas mismas otorgaban a las otras clases de trabajadores, entre otras:

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, de 14 de enero de 1918, en la fracción I de su artículo 8º, excluyó de su tutela los contratos que se referían al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado.

Y el Código de Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de diciembre del mismo año que la ley anterior, no concebía como patrones a los Poderes Públicos del Estado, ni de los Municipios (artículo 4º, fracción III).<sup>(38)</sup>

38. Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho del trabajo. Porrúa. México. 1981. pp. 159 y 160.

## 2.2. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Antes del Régimen presidencial del Licenciado Emilio Portes Gil, cuando aún era Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, éste tenía planeado reformar los artículos 73 en su fracción X, y el 123 de la Constitución; lo cual era necesario para la federalización de la Ley del Trabajo. La reforma constitucional referente a estos preceptos; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929, en los siguientes términos:

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Artículo 123. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo". <sup>(39)</sup>

Después de la entrada en vigor de estas reformas constitucionales; en ese mismo año, ocupando la Presidencia de la República Mexicana el Licenciado Emilio Portes Gil (diciembre 1928 - febrero 1930), instauró una comisión integrada por Alfredo Iñarritu, Enrique Delhumeau y Praxedis Balboa, a los cuales les encomendó la elaboración del Proyecto de la Ley de Trabajo con ámbito Federal, a dicho proyecto se le asignó el nombre de Código Federal de Trabajo. Este proyecto tuvo una gran oposición, tanto por el Congreso de la Unión, particularmente por la Cámara de Diputados, como por el movimiento obrero; ya que se consideró que contenía disposiciones extremistas y peligrosas; entre ellas las que otorgaban la misma protección y prerrogativas a obreros y burócratas; permitía el registro de los sindicatos mayoritarios, y privaba de este derecho a las minorías, debido a que los consideraba iniciadores de conflictos sin razón; establecía el arbitraje obligatorio en las huelgas, con la posibilidad de no someterse a la decisión, y si los trabajadores eran los vencidos y no asumían el arbitraje se daban por

39. *Ibidem.* p. 167.

terminados los contratos de trabajo; pero si los patronos eran los insumisos, también originaba las mismas consecuencias y además se les obligaba a cubrir las indemnizaciones correspondientes a los huelguistas; y de una u otra forma los únicos perjudicados serían los trabajadores, ya que de cualquier manera quedaban sin el sostén económico del cual dependían sus familias.

Asimismo, contemplaba la posibilidad de celebrar contratos en grupo, colectivo y ley; así como el contrato individual y algunos otros especiales, como el de trabajo del campo, el ferrocarrilero, a domicilio y el de aprendizaje.

Con motivo del rechazo absoluto del proyecto de Código Federal de Trabajo, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo realizó una convención obrero-patronal en el año de 1931 en la cual se redactó un nuevo proyecto, pero con el nombre de "proyecto de la Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo", y fue presentado como iniciativa de ley por el Primer Mandatario de la Nación el Ingeniero y General Pascual Ortiz Rubio (febrero 1930 - septiembre 1932). Una vez remitido este proyecto al Congreso de la Unión, fue ampliamente discutido y modificado en una gran parte de su contenido; se aprobó y fue promulgado como Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 del

mismo mes y año; e inició su vigencia el día de su publicación. <sup>(40)</sup>

Y de esta forma, se federalizaba el derecho del trabajo y dejaban de ser aplicables las leyes locales, en estos términos lo prescribió el artículo 1º de esta nueva ley, al establecer que “la presente ley es de observancia general en toda la República y su aplicación corresponde a las autoridades federales y locales, en los casos y términos que la misma establece”. <sup>(41)</sup> Asimismo, su precepto decimocuarto transitorio derogaba las leyes y decretos que habían emitido las legislaturas de los estados en materia de trabajo.

El artículo 2º de esta ley estableció: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”. <sup>(42)</sup> Pero a este numeral no se le dio la importancia necesaria, ya que esas leyes se crearon muchos años después; y se originó una gran polémica en cuanto a que si el artículo 123 constitucional protegía a los trabajadores al servicio del Estado; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió esta duda con varias ejecutorias en el sentido de que dicho precepto de la Ley Suprema no otorgaba las mismas prerrogativas para los empleados al servicio del Estado, que para los trabajadores en general, ya que este ordenamiento buscaba un

40. Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 49.

41. Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina. Trigésimo quinta edición. Porrúa México. 1962. p. 1.

42. *Ibidem*. p. 2.

equilibrio entre el capital y el trabajo; fenómeno que no ocurría en la relación laboral entre el empleado público y el Estado.

Una tesis jurisprudencial, dictada al respecto es la siguiente:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AYUNTAMIENTOS.** La Ley Federal del Trabajo no es aplicable tratándose de conflictos entre un Ayuntamiento y los empleados a su servicio, porque el artículo 2º del ordenamiento señalado establece que las relaciones entre el Estado y sus servidores se rigen por las leyes del Servicio Civil que se expidan, dado que la palabra Estado está expresa en dicho precepto en el concepto de forma de vida social determinada, de autoridad de comunidad política jurídicamente organizada, dotada de un poder de mando que comprende a los municipios como elementos integrantes de él, como lo precisan los artículos 43 y 115, primer párrafo, de la Constitución General de la República".

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II laboral. Sustentadas por la 4ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo ediciones. México. 1968. pp. 367 y 368.

Amparo Directo 3599/66. Santiago Ruelas Cano y Salvador Ruelas Lara. Abril 5 de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Manuel Yañez Ruiz. 4ª SALA.- Sexta Época, Volumen CXVIII, Quinta Parte, Pág. 24.

A partir de esta legislación fue cuando se empezó a excluir a una clase de trabajadores; ya que la comisión instaurada por el Presidente Emilio Portes Gil, la cual elaboró el proyecto de Código Federal de Trabajo, misma en la que otorgaban igual protección y prerrogativas a obreros y burócratas; pero como quedó aprobado en la Ley Federal del Trabajo en el artículo antes mencionado, excluyó de su tutela a los trabajadores al servicio del Estado, los cuales con posterioridad logran la reglamentación de sus servicios; pero parcialmente, ya que los trabajadores de confianza al servicio del Estado

siempre fueron, y siguen siendo excluidos de la protección que otorgan las leyes a los servidores públicos de base; lo cual estudiaremos en los precedentes incisos.

Por lo anterior, podemos comprender que los trabajadores al servicio del Estado prestaban su trabajo en un completo estado de inseguridad, en razón de que no existía ley que les otorgara prerrogativa alguna a cambio de su fuerza productiva; vivían desprotegidos ante las decisiones arbitrarias de sus superiores, ya que cuando era removido o destituido algún funcionario, aun cuando fuera el de menor jerarquía, quedaban sin empleo cientos de trabajadores, debido a que el nuevo funcionario otorgaba las plazas mejor pagadas a sus amigos, y aun en las de regular categoría, solo para darles empleo, pero no se tomaba en cuenta a los muchos otros que quedaban desempleados.

Las Leyes Civiles a que se refiere el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, fueron expedidas hasta 1983, cuando se adicionó la fracción IX del precepto 115 de la Constitución Política; la cual fue publicada el 3 de febrero de ese mismo año. En cuya fracción se establece que "las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus

disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere". Dicha fracción fue derogada por Decreto publicado en el Diario Oficial en fecha 17 de marzo de 1987; pero a su contenido únicamente se le dio reacomodo en la fracción VIII, del mismo numeral, en lo que se refiere a las relaciones de trabajo entre los municipios con sus trabajadores; y en la fracción V del artículo 116, en cuanto a la vinculación laboral entre las Entidades Federativas y sus servidores.

Entre los estados que primero dieron cumplimiento al mandato constitucional, creando su respectiva Ley del Servicio Civil, fueron:

La legislatura local de Michoacán que expidió su Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial el 8 de agosto de 1983. Guanajuato decreta la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, publicada en 20 de marzo de 1984. Jalisco, crea la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual es dada en el salón de sesiones del H. Congreso el 22 de marzo de 1984. La Cámara de Diputados de Tabasco reglamenta el trabajo de los servidores públicos con la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Tabasco, de 16 de junio de 1976, y reformada por decreto publicado el 1º de agosto de

1984; una vez que ya se encontraba en vigor la nueva fracción IX del precepto 115 constitucional. En Zacatecas se da la Ley del Servicio Civil en el Estado de Zacatecas de 26 de diciembre de 1984.<sup>(43)</sup>

Lo curioso de las Leyes del Servicio Civil es que las legislaturas locales de los estados las expidieron cuando ya no se encontraba en vigor la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya que esta fue abrogada por la de 1970, así lo establece el artículo segundo transitorio de la misma; por lo cual no se le dio cumplimiento al numeral 2º de la primera, es decir, de la de 1931. Estas leyes se crearon a partir de 1983, una vez que se reformo y adiciono el artículo 115 de la Constitución Política, y tuvieron que transcurrir 52 años para que los trabajadores al servicio de los estados y municipios contaran con una ley que los protegiera frente a los atropellos de sus superiores jerárquicos; y durante ese tiempo vivieron y prestaron su fuerza de trabajo en completa inseguridad jurídica.

Además, para esas fechas en que se crearon las Leyes del Servicio Civil de los estados, ya se había emitido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la cual dedicamos para su análisis el siguiente capítulo.

43. Cfr. DÁVALOS, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo. Ob cit. pp. 113 y 114.

### **2.3. LOS ACUERDOS DEL PRESIDENTE ABELARDO RODRÍGUEZ.**

Debido a que la Ley Federal del Trabajo excluía de su tutela a los servidores públicos, y no existía ley alguna que regulara este tipo de relación laboral; en septiembre del año de 1932, ocupando la silla presidencial el General Abelardo L. Rodríguez (septiembre 1932 - noviembre 1934), y en razón de la necesidad de limitar la facultad discrecional de los funcionarios públicos para nombrar y remover a sus empleados, emite un Acuerdo en favor de los trabajadores del Poder Ejecutivo, por medio del cual, estos no podían ser removidos de su cargo, salvo por la existencia de una causa justa para ello.

En el año de 1934, perfecciona su intención en cuanto a la protección de los trabajadores al servicio del Estado, y dicta el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual es publicado en el Diario Oficial el 12 de abril de ese mismo año. Con dicho Acuerdo el Ejecutivo renuncia a su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatúa para seguridad de los propios funcionarios y empleados, y para lograr una mejor eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con sus propias normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalaba sus derechos, obligaciones y recompensas, asimismo establecía firmemente la garantía de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin que mediara causa justa debidamente comprobada

ante las Comisiones del Servicio Civil, las cuales creaba el mismo Acuerdo y que debían funcionar dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado.<sup>(44)</sup>

El documento en estudio, se integraba de ocho capítulos y sus respectivos artículos transitorios, y reglamentaba el servicio civil de la siguiente forma: el primero de esos capítulos señalaba que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos de Estado y demás dependencias, y tenían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingresar al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencia. El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para hacerlo. El octavo la forma

---

44. Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 72.

de separación del servicio civil; y hay que mencionar que entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario, y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. <sup>(45)</sup>

En realidad, este Acuerdo tuvo una vigencia fugaz, ya que rigió de abril de 1934 a noviembre de ese mismo año; así lo determinaron sus artículos primero y segundo transitorios. Esta vigencia fue así planeada por el Presidente de la República con el objeto de dar absoluta libertad al nuevo Mandatario que lo sustituyera, de legislar en la materia como creyera más conveniente para los trabajadores del servicio público.

Con este Acuerdo se empiezan a materializar las demandas de los servidores públicos, ya que reclamaban la emisión de leyes que les garantizaran la estabilidad en el empleo; y aun cuando no fue una ley, si les otorgó ese derecho. El General Abelardo L. Rodríguez, sentía la obligación de expedir, a la mayor brevedad, las leyes del servicio civil que protegiera a los empleados del Estado. Pero aun, cuando este Acuerdo tuvo una aplicación muy restringida, ya que sólo fue útil para regular las relaciones de trabajo entre

---

45 Cfr. *Ibidem.* pp. 72 y 73.

el Poder Ejecutivo con sus trabajadores, fue de gran importancia para los empleados públicos, toda vez que significaba un logro en su lucha por alcanzar la protección y reconocimiento de su trabajo; asimismo, sirvió de base para las futuras normas que regularían este tipo de relaciones de trabajo, y muy en especial del documento que estudiaremos en el siguiente apartado.

Además, de que este Acuerdo solo protegía a los trabajadores del Poder Ejecutivo, dejando desprotegidos a los empleados de los Poderes Legislativo y Judicial, también excluía a los empleados de confianza, los cuales no habían logrado mejoras en ningún aspecto en la prestación de su fuerza de trabajo.

#### **2.4. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.**

Una vez concluido el régimen del General Abelardo L. Rodríguez, y debido a que los empleados públicos continuaban luchando para obtener estabilidad y beneficios en su trabajo; ya que de nuevo se encontraban sin protección jurídica alguna, porque el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil había dejado de estar vigente; el General Lázaro Cárdenas, entonces Presidente de la Nación (diciembre 1934 - noviembre 1940), y para poner en práctica sus postulados de campaña emite la iniciativa del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder

Ejecutivo, la cual es enviada a la Cámara de Senadores el 23 de noviembre de 1937; se turnó a las Comisiones Unidas de Trabajo y de Gobernación para su estudio, y el 21 de diciembre de ese mismo año emiten su dictamen en sentido aprobatorio en todos sus términos.

Las Comisiones de la Cámara de Senadores encargadas del análisis de la iniciativa, se pronunciaron por que el Estatuto fuera aplicable no sólo a los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo, sino a todos los empleados que prestaban sus servicios a los Poderes de la Unión, ya que de una u otra forma pertenecían a la misma clase laboral y tenían derecho a que se les otorgara la protección que podría brindar el Estatuto; y al respecto señalaron: "Al analizar la definición que como asalariados, da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal, con las clasificaciones que se establecen, ya que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado, que constituyen una misma clase.

“El Ejecutivo indudablemente que no los ha incluido, no por el desconocimiento de la amplitud o extensión del problema, ni tampoco por olvido de los derechos y programas de mejoramiento que les corresponde, sino que esta limitación de su proyecto de Ley seguramente ha obedecido al respeto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en sus relaciones con los otros poderes; pero toca al Senado, en cumplimiento de sus deberes legislativos y el afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque, de no hacerlo, vendrían inmediatamente después reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca”.<sup>(46)</sup>

Fue solicitada la aprobación de la iniciativa con dispensa de trámite, y en seguida algunos Senadores en uso de la palabra manifestaron sus puntos de vista con razonamientos muy importantes en los siguientes términos: Que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana; que tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, y dada la característica

46 Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937. p. 30

especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concebir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga; que los servidores públicos deberán de actuar con mesura y responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo; la iniciativa fue aprobada en lo general, sólo se le hizo una adición en el sentido de dar oportunidad de regresar a su empleo al trabajador que hubiera gozado de una licencia para desempeñar otro cargo; y en seguida fue turnada a la Cámara de Diputados. <sup>(47)</sup>

El 24 de diciembre de 1937 se dio cuenta a la Cámara de Diputados con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por la Cámara de origen, dicho proyecto fue turnado a las Comisiones Unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales. Rindieron su dictamen el año siguiente el 26 de abril, haciendo innumerables modificaciones; la discusión fue muy acalorada y especialmente en el reconocimiento al derecho de sindicatura y al de huelga en contra del Estado, por lo cual el mismo fue votado en contra.

Un grupo de Diputados elaboró un nuevo proyecto del Estatuto, el cual fue aprobado en la sesión celebrada el 28 de junio de 1938, y fue remitido a la

<sup>47</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 46.

Cámara de Senadores para su nueva discusión.

Con el proyecto del Estatuto elaborado y aprobado por la Cámara revisora se dio cuenta el 23 de agosto de ese mismo año a la Cámara de origen, se dispuso de trámite y se declaró en sesión permanente este órgano colegiado, hasta que las Comisiones de Trabajo y Gobernación encargadas del estudio del mismo rindieran su dictamen; y el mismo fue en el sentido de desechar las reformas planteadas por los Diputados y ratificar la aprobación del proyecto en los mismos términos en que lo habían hecho en la sesión de 21 de diciembre de 1937, y además con la adición de otorgar protección a los que hubieran sido cesados en su cargo a partir del 1º de enero de 1938 para que defendieran sus derechos ante el Tribunal de Arbitraje si consideraban injusto su despido.

Se turnó la iniciativa a la Cámara de Diputado el 6 de septiembre de ese mismo año y una vez puesto a discusión, no hubo oradores que se opusieran, por lo que el proyecto fue sometido a votación nominal y lo aprobaron por 158 votos a favor y 6 en contra; se remitió al Ejecutivo para los efectos de su promulgación, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1938, como Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. <sup>(48)</sup>

48. Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Ob. cit. pp. 74 a 76.

Este documento jurídico, en el que los trabajadores al servicio del Estado de nuevo lograran se les reconocieran sus derechos, se encontraba integrado por varios capítulos los cuales contenían: Disposiciones generales; Derechos y Obligaciones de los trabajadores; De las horas de trabajo y de los descansos legales; De los salarios; De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente; De las obligaciones de los trabajadores; De los efectos de la suspensión del nombramiento de los trabajadores; De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; De las condiciones generales de trabajo; De las huelgas; Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje; De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales; De las prescripciones; Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas; Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas; en total contenía ciento quince artículos más doce transitorios. <sup>(49)</sup>

Este Estatuto inició su vigencia a partir de diciembre de 1938, y en realidad continuo su aplicación hasta 1960, cuando se expide la Ley Federal

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 76

de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que el Estatuto de 1941 sólo es una copia del Estatuto que se comenta. Y para comparar el contenido de cada uno de los cuerpos legales que comentamos, mencionamos a grandes rasgos su integración para que podamos observar su analogía.

El instrumento jurídico en cuestión, sirvió de base para que con posterioridad el Estado situara en rango constitucional los derechos de los trabajadores a su servicio, al crear el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política; el cual estudiaremos en otro apartado.

## **2.5. LA REFORMA DE 1941.**

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido por el Presidente, General Lázaro Cárdenas, en 1938, estuvo vigente íntegramente como se publicó, hasta el año de 1941, cuando el actual Primer Mandatario, el General Manuel Ávila Camacho (diciembre 1940 - noviembre 1946), emite el Nuevo Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual abroga al de 1938; y es publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 1941.

El nuevo Estatuto de los servidores públicos se constituía de siete títulos con varios capítulos cada uno: el Título primero estaba dedicado a las disposiciones generales; el segundo a los derechos y obligaciones

individuales de los trabajadores, como son jornada de trabajo, descanso, salarios, de las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, de las obligaciones de los trabajadores, de la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, y de la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; el Título tercero contemplaba la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y entre estos a los sindicatos, las condiciones generales de trabajo, las huelgas, y los procedimientos en materia de huelgas y de la intervención que correspondía al Tribunal de Arbitraje; en el Título cuarto regulaba los riesgos profesionales y las enfermedades no profesionales; en el Título quinto establecía las prescripciones; el Título sexto contemplaba al Tribunal de Arbitraje y del procedimiento que debía seguirse ante el mismo, es decir su integración y competencia; y en el Título séptimo contenía las sanciones que se debían imponer por infracciones a la ley o por desobediencia a las resoluciones de los Tribunales de Arbitraje, las cuales eran la multa y la destitución del cargo; en total contenía ciento quince artículos, más nueve transitorios. <sup>(50)</sup>

Entra en vigor el 17 de abril de 1941, el mismo día de su publicación, así lo ordenó su artículo primero transitorio: "Esta ley entrará en vigor a partir

50. Cfr. Legislación sobre Trabajo, T. I. Sexta edición. Información Aduanera de México México. 1960. pp. 977 a 1005.

de la fecha de su publicación en el Diario Oficial".<sup>(51)</sup>

En realidad, este Estatuto no fue nuevo, solo se trató de una reforma al anterior como se puede apreciar de la simple lectura del contenido de ambos, la única diferencia estriba en que se incluyen más empleos de la administración pública considerados como de confianza; por lo cual, lo que hace es dejar fuera de su protección a más trabajadores; ya que como al igual que las legislaciones antes comentadas, este en su precepto número cuatro enlistaba los cargos que son de confianza, y en el quinto excluía de su tutela a los trabajadores que desempeñaban los mismos, al señalar:

Artículo 5º "Esta ley regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella..."<sup>(52)</sup>

Por lo anterior, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, seguían en la misma situación jurídica; es decir, sin contar con normas legales que los protegieran, por lo cual con la reforma aludida no obtuvieron provecho alguno, sino que únicamente fue perjudicial.

51. Ibidem. p 1005.

52. Ibidem p 979

## 2.6. EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

En el año de 1959 el titular del Poder Ejecutivo Federal era el Licenciado Adolfo López Mateos (diciembre 1958 - noviembre 1964), y en razón de que en el régimen anterior había fungido como Secretario del Trabajo y Previsión Social, conocía la problemática de la clase trabajadora, por lo que emitió una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional, y señalaba que "con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores".<sup>(53)</sup>

Esta iniciativa fue presentada a la Cámara de Senadores el 7 de

53. NORIEGA CANTÚ, Alfonso "¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales, entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus trabajadores y empleados?" Revista de la Facultad de Derecho de México, T XXVII, nos 107-108 julio-diciembre México 1977 p. 772

diciembre de 1959, y se turno a las Comisiones de Puntos Constitucionales y la de Trabajo; rindiendo su dictamen el 10 de diciembre de ese mismo año, y fue aprobada por unanimidad de votos; e inmediatamente pasó a la Cámara de Diputados, cuyas Comisiones encargadas de su estudio emitieron su informe el día 21 de ese mismo mes y año, y en discusión de este se hicieron dos modificaciones: la primera consistió en que el trabajador cesado pudiera elegir entre la reinstalación o el pago de una indemnización; y la segunda en cambiar la palabra "empleados" por la de "trabajadores" en la parte introductoria del apartado. Posteriormente se envió el proyecto de reformas constitucionales, junto con sus observaciones, a la Cámara de origen, y en sesión del 26 de diciembre se conoció el dictamen de las Comisiones respectivas, las cuales aceptaron las modificaciones planteadas por los Diputados, y fue aprobada por unanimidad la iniciativa. Después se envió a las Legislaturas de los Estados para que actuaran como Constituyente Permanente. El 8 de septiembre de 1960, la Cámara de Senadores declaró aprobada la reforma constitucional, previo computo de los votos expresados por las Legislaturas locales. El día 27 de ese mes y año, los Diputados, como Cámara revisora declaran reformado el precepto 123 constitucional de la Carta Magna con la adición del apartado "B"; y para seguir con la secuela del proceso legislativo, es entregado al Poder Ejecutivo para su promulgación, y fue publicado en el Diario Oficial de la

Federación de 5 de diciembre de 1960. <sup>(54)</sup>

Debido al concreto contenido del texto original del apartado "B", adicionado al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos transcribirlo:

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: ...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los 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 con 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 menores

<sup>54</sup> Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel Ob cit pp. 78 y 79.

de veinte días al año;

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

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

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

“VI. Solo 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 los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

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

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

“X. Los trabajadores tendrán el derecho de 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 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 disfrutaran de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

“d). Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en las proporciones 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 según lo prevenido 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 de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".<sup>(55)</sup>

Antes de que realmente entrara en vigor esta adición, ya que no existía la ley reglamentaria de la misma; se le hizo una reforma consistente en añadir a la parte final de la fracción IV del apartado en estudio, las palabras "y en las entidades de la República"; debido a que de otra manera, cuando los servidores públicos trabajaran en otra entidad, tendrían ingresos superiores a los de los demás, ya que los salarios mínimos de la mayoría de los estados de

55. Legislación sobre Trabajo. Ob. cit. p. 24.

la República eran inferiores a los del Distrito Federal. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 1961.

Y mientras se expedía la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores se regirían por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, así lo establecía su artículo segundo transitorio: "Entre tanto se expida la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en cuanto no se oponga a la presente".<sup>(56)</sup>

Por lo que dicho Estatuto siguió regulando este tipo de relaciones de trabajo por tres años más, después de la entrada en vigor del apartado "B" de dicho precepto constitucional.

## **2.7. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

En el año de 1963, y con el propósito de reglamentar la aplicación del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, se expide la Ley Federal de los

<sup>56</sup>. *Ibidem* p 25

Trabajadores al Servicio del Estado, fue publicada en el Diario Oficial de fecha 28 de diciembre de 1963; e inició su vigencia al día siguiente; así lo manda su precepto primero transitorio: "Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Aun cuando esta ley abrogó al Estatuto que había estado vigente; en realidad solo lo supera mínimamente en el aspecto técnico de su redacción, y discrepa muy poco con el mismo en cuanto a las prestaciones y protección que otorga a los trabajadores al servicio del Estado, para lo cual señalaremos a grandes rasgos su contenido.

Se integró de diez títulos distribuidos de la siguiente forma: el Título primero contempla las disposiciones generales; el segundo los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, así como la jornada de trabajo, salario, suspensión y terminación de los efectos del nombramiento; el Título tercero reglamenta el escalafón; el Título cuarto regula la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, como los sindicatos, la huelga y el procedimiento de esta; el Título quinto contiene los riesgos de trabajo y las enfermedades no profesionales; el sexto señala la prescripción; el séptimo se refiere al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, así como su integración y competencia; el Título octavo establece los medios de apremio y la ejecución

de los laudos; el Título noveno rige los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; y el Título décimo prescribe las correcciones disciplinarias y las sanciones, las cuales son la amonestación, la multa y la suspensión del sueldo. Está integrada por 165 artículos y siete transitorios. <sup>(57)</sup>

Como podemos observar del contenido de esta ley, así como del cuerpo de los Estatutos Jurídicos de 1938 y 1941, hay mucha similitud; el de 1941 es copia del de 1938, y la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna es copia del conocido Nuevo Estatuto de 1941; la diferencia entre unos y otros es la técnica de redacción y el que la lista de trabajadores de confianza es cada vez más extensa, y por lo mismo se da la mayor existencia de trabajadores al servicio del Estado que no cuentan con la completa protección de la legislación burocrática; a la cual hemos designado el capítulo siguiente para su estudio.

---

57 Cfr. Apéndice al Tomo Primero de la Legislación sobre Trabajo. Ediciones Andrade. México 1963 pp 977 a 1004-10

### **CAPÍTULO 3**

## **MARCO JURÍDICO SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA**

En este capítulo estudiaremos la legislación burocrática en vigor, analizando cada una de las prerrogativas que la misma otorga a los trabajadores al servicio del Estado, exclusivamente de los de base; para que una vez esto, en el siguiente capítulo nos dediquemos al examen de la situación laboral de los trabajadores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (S.E.C.O.D.A.M.); y dejar claramente señalado como los trabajadores de confianza necesitan que sus servicios sean prestados bajo estrictas normas jurídicas que los protejan.

### **3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

Como señalamos en el capítulo anterior, en el año de 1960 se elevaron a rango constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, al adicionarse al artículo 123 de nuestra Ley Fundamental el Apartado "B", el cual rige las relaciones de trabajo de estos con el Estado.

El precepto en referencia ha sufrido una gran cantidad de reformas, las cuales solo han consistido en meros cambios de estilo, ya que los derechos

que consagra siguen siendo casi los mismos, salvo algunas mejoras. El numeral 123 de la Carta Magna contiene las garantías sociales mínimas que les deben ser otorgadas a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, las cuales no deben ser inferiores, pero si pueden ser mejoradas.

A continuación transcribiremos el contenido vigente del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, y comentaremos cada una de sus fracciones e incisos, e indicaremos las mejoras que ha sufrido, y haremos algunas comparaciones con el apartado "A" del mismo precepto.

Artículo 123. "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley".

Esta fracción consagra el derecho de libertad de trabajo, la cual está íntimamente relacionada con el artículo 5º del mismo ordenamiento, el cual establece que "a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito". De lo cual se desprende que la actividad que se realice debe reunir tres elementos, que son: 1. que sea lícito, es decir, que no este prohibido por la ley, en virtud de que sea nocivo para la sociedad; 2. que sea digno, lo cual consiste en que

se preste en condiciones optimas tomando en cuenta que la actividad es desempeñada por un ser humano y no por un animal inferior o una máquina; y 3. que sea socialmente útil, por lo tanto, la sociedad debe obtener un provecho de esa labor realizada, debe darse un engrandecimiento social, cultural, político, económico, entre otros; tanto del individuo como de la sociedad.

Además, este precepto consagra un principio del derecho del trabajo que es el de libertad de trabajo, en virtud del cual el individuo elige el trabajo, llámese oficio o profesión, que más le guste; claro está, siempre que este permitido por la ley.

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

Esta obligación del Congreso de la Unión, esta basada en la fracción X, del artículo 73 constitucional, el mismo que lo faculta “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”;

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

Con la potestad que le otorga el precepto antes mencionado, el Congreso de la Unión emite la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de este apartado.

“B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”:

Apartado del cual el Poder Legislativo crea su ley reglamentaria que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual estudiaremos en el siguiente inciso.

“I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con 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”;

Esta fracción consagra uno de los principios del derecho laboral más importantes, y que es el de dignidad humana, ya que establece una jornada

máxima de ocho horas, en virtud de que un horario mayor en la prestación de los servicios sería agotador para el trabajador, en detrimento de su salud y de la eficaz funcionalidad del cuerpo burocrático.

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

Se establece este día de descanso a la semana con el objeto de que recobren las energías perdidas durante las labores, y dedique ese tiempo a otras actividades distintas de las de su empleo; pero normalmente, y en la mayoría de las dependencias de gobierno, son dos los días de descanso semanal, que son el sábado y el domingo, teniendo sólo cinco días de trabajo.

“III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año”;

El derecho que otorga esta fracción, a los servidores públicos, tiene una amplia mejoría en comparación con los trabajadores en general, ya que establece como mínimo veinte días de vacaciones, y el apartado “A” parte de la base mínima de seis días por año.

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

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

Aquí se establece un derecho igualitario con el de los empleados que protege el apartado "A", que es el salario mínimo, no siendo posible que sea menor el de los burócratas; aun cuando en realidad, el salario de estos es mayor que el mínimo que perciben los demás trabajadores.

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

Esta fracción está ligada con el artículo 4º de nuestra Carta Magna, por el cual se considera en igualdad jurídica al varón y la mujer; es decir, tienen el mismo número de oportunidades, ya que es tan capaz la mujer como el hombre para actividades administrativas, que son aquellas en las que no se requiere gran fuerza física, aunque hay excepciones; y en virtud de esa paridad jurídica, tienen derecho a percibir el mismo salario cuando desarrollan las mismas labores. A este derecho también se le conoce como el principio de igualdad en el trabajo, ya que no debe tomarse en cuenta el sexo, la edad, el

credo religioso o la doctrina política para la designación del salario, sino única y exclusivamente el trabajo que se desempeña.

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

Aquí se establece una prerrogativa en la protección al salario, debido a que el mismo debe ser entregado al trabajador, salvo los casos que establecen las leyes; verbigracia, cuando medie orden judicial, como sería el caso de la pensión alimenticia, en la cual el juez ordena la entrega de cierto porcentaje del salario al cónyuge o acreedor alimentario del empleado público.

“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”;

A esta fracción no se le ha dado cumplimiento, en virtud de que la elección del personal no se hace en base a su grado de preparación o capacidad para ocupar cierto cargo en la administración estatal, sino al grado de compadrazgo o camaradería que existe entre el empleado y el funcionario público que le da el puesto, haciendo hincapié en la clasificación de los servidores públicos, la cual estudiamos en nuestro capítulo primero. Tampoco

existen escuelas cuyo objeto sea el de preparar a los trabajadores al servicio del Estado.

“VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia”;

Este es un estímulo para los burócratas, ya que en razón de su preparación, capacidad y antigüedad en un cargo público, obtendrán el beneficio de ocupar alguna vacante de superior jerarquía, y por lo tanto obtener mejores prestaciones; pero la realidad es contraria a esta fracción, ya que se asciende por amistad o camaradería. En 1974, y ante la concurrente igualdad de derecho de los trabajadores a ocupar un cargo vacante, se optó por ascender a quien represente el sostén económico de su familia; pero no se estableció como se resolverá si los interesados se encuentran en esta misma circunstancia.

“IX. Los trabajadores solo serán suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

“En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el

procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”;

Aquí se consagra el principio de estabilidad en el trabajo, con base en el cual el empleado del Estado sólo puede ser cesado mediante causa justa, previo el procedimiento ante autoridad judicial, en el cual se demostrará si el despido fue con apego a la ley o arbitrariamente; en el primero de los casos, el trabajador no tendrá derecho a la reinstalación ni a la indemnización; pero en la segunda situación, si estará obligado el Estado a acatar la decisión de su servidor, es decir, puede elegir entre una u otra.

“X. Los trabajadores tendrán el derecho de 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 manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”;

Al igual que para los trabajadores en general, a los servidores públicos se les otorga el derecho de asociarse formando sindicatos para la protección de sus prerrogativas, y el de hacer efectiva la huelga en caso de violación a las garantías mínimas que otorga la Constitución Política.

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

Para una breve explicación de este rubro, ya que no es nuestro objeto de estudio; nos abocaremos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual se publicó en Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, y que reglamenta el aspecto de la seguridad social que se les otorga a este tipo de empleados.

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

El artículo 3º del ordenamiento antes citado, establece como obligatorios los seguros de enfermedades y maternidad; de riesgos de trabajo, dentro de los cuales se encuentran los accidentes y enfermedades profesionales o de trabajo; de jubilación; de retiro por edad y tiempo de servicios; de invalidez; por causa de muerte; y de cesantía en edad avanzada.

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

Para mayor abundamiento y ejemplo en este inciso, el numeral 40 de la Ley del I.S.S.S.T.E., en su fracción primera prescribe:

Artículo 40. "En caso de riesgo del trabajo, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

"I. Licencia con goce de sueldo íntegro cuando el riesgo del trabajo incapacite al trabajador para desempeñar sus labores. El pago del sueldo básico se hará desde el primer día de incapacidad y será cubierto por las dependencias o entidades hasta que termine la incapacidad cuando ésta sea temporal, o bien hasta que se declare la incapacidad permanente del trabajador.

"Para los efectos de la determinación de la incapacidad producida por riesgo del trabajo, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo por lo que respecta a los exámenes trimestrales a que deberá someterse el trabajador y en la inteligencia de que si a los tres meses de iniciada dicha incapacidad no está el trabajador en aptitud de volver al trabajo, él mismo o la dependencia o la entidad podrán solicitar en vista de los certificados médicos correspondientes, que sea declarada la incapacidad permanente. No excederá de un año, contado a partir de la fecha en que el Instituto tenga conocimiento del riesgo para que se determine si el trabajador está apto para volver al servicio o bien procede declarar su incapacidad permanente, ...".

En resumen, cuando el trabajador se encuentra en incapacidad temporal, tiene derecho a percibir su salario íntegro, y una vez rehabilitado a ocupar el puesto que venía desempeñando; pero si en un periodo que va de tres meses a un año, el servidor público no se encuentra en condiciones óptimas para desempeñar sus labores, deberá ser declarado en incapacidad permanente, y tendrá derecho a una pensión, entre otras prestaciones.

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

A diferencia de las trabajadoras que protege el apartado “A”, esta fracción les otorga a las servidoras públicas un descanso de un mes anterior y dos meses posteriores a la fecha fijada como probable para el parto; y a las

primero mencionadas les divide en dos ese mismo periodo de tres meses, concediéndoles seis semanas antes y seis después de ese momento determinable del parto.

El artículo 28 de la Ley reglamentaria del apartado "B" también establece este derecho de las madres trabajadoras del Estado; y el precepto 28 de la Ley del I.S.S.S.T.E. hace extensible esta protección, otorgándola de igual forma a "...la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionista, soltera, menor de 18 años que dependa económicamente de éstos, ..." y les proporciona las prestaciones de asistencia obstétrica a partir de la certificación del embarazo, momento en el cual se señala aproximadamente el instante del nacimiento; también concede ayuda para la lactancia, sólo cuando existe incapacidad física o laboral para alimentar al crío; y por último, entrega una canastilla con productos para el bebé al nacer este.

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

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 5º denomina como derechohabientes a los familiares de los trabajadores que también tienen acceso a los servicios de

salud; y enumera a la esposa o concubina; los hijos menores de dieciocho años con dependencia económica del trabajador; los mayores de dieciocho y menores de veinticinco, solteros y que estén cursando estudios de bachillerato o su equivalente; los hijos mayores de dieciocho años con incapacidad física o psíquica para obtener su subsistencia; el esposo o concubino siempre y cuando tenga incapacidad física o psíquica, o sea mayor de 55 años de edad; y, los ascendientes con dependencia económica del servidor o pensionista.

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

En cuanto a este punto, se establecieron tiendas de abasto de parte del I.S.S.S.T.E. en las cuales solo podían surtirse los trabajadores al servicio del Estado, pero por falta de clientela se abrieron al público en general, sin importar que fueran o no derechohabientes suscritos a este régimen de seguridad.

“f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a

éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

“Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”.

El 10 de noviembre de 1972 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que adicionó la segunda parte y el segundo párrafo de este inciso; por el cual se crea el Fondo de la Vivienda; el cual tiene por objeto:

“I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva ...;

“II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas”; entre otras. (artículo 100 de la Ley del I.S.S.T.E.).

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

En cumplimiento de la garantía de seguridad jurídica que otorga la Constitución Política en su artículo 14, el cual prescribe que “... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho” ..., motivo por el mismo que se establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y en términos del numeral 124 de la Ley Reglamentaria del Apartado “B”, es competente para: Conocer de los conflictos individuales que se originen entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; conocer de los problemas de carácter colectivo que emanen entre el Estado y los sindicatos de los trabajadores a su servicio; otorgar el registro de las organizaciones de trabajadores o dictar la cancelación de las mismas, según sea el caso; resolver sobre las pugnas sindicales e intersindicales; y registrar las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

“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”;

Para los trabajadores del Estado al servicio del Poder Judicial, el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre las controversias respecto de sus derechos, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Comisión substanciadora, la cual tiene carácter de tribunal, y está encargada de estudiar los expedientes y elaborar un dictamen que somete a votación en el Pleno de la Suprema Corte para su resolución. (Artículos 152 y 153 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

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

Esta clase de personal al servicio del Estado está excluido de la protección de este apartado; pero cada uno de ellos cuenta con su propio ordenamiento que rige sus relaciones de trabajo, como es la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana; el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional; el Reglamento de Vacaciones para los Miembros del Ejército; la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, estas legislaciones, entre otras, son para el caso de los militares;

los marinos se rigen por la Ley Orgánica de la Armada de México; por el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina; por la Ley de Recompensas de la Armada de México; así como por el Reglamento de la Casa del Marino, entre otras; en lo respectivo al personal de relaciones exteriores, la prestación de su trabajo se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; por el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior; y por el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otras. Además, los militares y marinos norman su régimen de seguridad social por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y"

El organismo que se encarga de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a este tipo de servidores públicos es el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuya ley reglamentaria establece esta obligación en su numeral 2º, fracciones IV y V, al prescribir:

Artículo 2º. "El Instituto tendrá como funciones:

"IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

"a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

"b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

"c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

"V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;..."

"XIII bis. Las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

El contenido anterior del párrafo quinto del precepto 28 constitucional fue modificado con la privatización de la banca; y ahora la parte que contiene lo referente a la banca central es el parágrafo sexto, el cual indica: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del

poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

De acuerdo con esta fracción, los empleados de la banca central rigen su relación de trabajo por este apartado, y para ello se expidió su ley reglamentaria respectiva que es la Ley del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito.

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”.

Esta fracción es la razón de ser de nuestro tema de estudio, en relación con los servidores públicos que laboran en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en función de sus condiciones de trabajo; lo cual analizaremos en la última parte de nuestro trabajo.

### **3.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Como señalamos anteriormente, el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, consagra los mínimos de garantías sociales a

que tienen derecho los trabajadores del Estado, y la ley en cuestión es reglamentaria del apartado multicitado de ese artículo, la cual señala la forma en que se ejercerán esos derechos que la Ley Suprema les otorga a los servidores públicos, así como la forma en que son exigibles sus obligaciones para con el Estado.

De esta ley burocrática estudiaremos las condiciones de trabajo en que deben prestar sus servicios los trabajadores del Estado; para que en el siguiente capítulo analicemos en que situaciones laboran los empleados de S.E.C.O.D.A.M., y nos encontremos en aptitud de plantear nuestras conclusiones.

### **3.2.1. JORNADA DE TRABAJO.**

Al igual que la Ley Federal del Trabajo, la ley en cuestión divide las jornadas en tres clases: diurna, nocturna y mixta. Considera trabajo diurno el realizado entre las seis y las veinte horas, al nocturno el ejecutado entre las veinte y las seis horas; y mixto el cual comprende parte de las dos anteriores siempre y cuando el periodo nocturno no sea mayor de tres horas y media, ya que en caso contrario se tomará como nocturno. Además, la duración de la jornada diurna de trabajo no podrá ser mayor de ocho horas, la nocturna de siete; y la mixta tendrá un máximo de siete horas y media.

El Presidente Luis Echeverría, expidió el "Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las secretarías y departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado", el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, y se encuentra vigente, y en el punto primero establece "la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

También, por virtud de este acuerdo, la salida de labores de los servidores públicos no puede exceder de las quince horas; ahora, bien, si la jornada establecida es la denominada como diurna, en relación con el artículo 21 de la ley reglamentaria del apartado B, esta jornada es de ocho horas, por lo que si un trabajador debe cubrir esa jornada, tiene que iniciar sus labores a las seis o siete de la mañana para poder salir a la hora señalada, que sería a más tardar las quince horas. Por lo anterior, la jornada de trabajo sería de cuarenta horas o menos a la semana.

De igual forma, "el decreto 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 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas"; publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de enero de 1977, prescribe en su punto primero: "Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal y los responsables de las entidades de la administración pública paraestatal que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, establecerán sistemas de trabajo que les permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días, entre las 7:00 y las 19:00 horas, según las modalidades y necesidades de los servicios que presten". De lo cual se desprende que la jornada sigue siendo de cinco días, pero la hora de salida de las labores, ya no será sin exceder de las quince horas, sino de las diecinueve.

De conformidad con el precepto 25 de la ley en cita, los mínimos establecidos para la jornada diurna, nocturna y mixta, son susceptibles de ser superados, otorgando un beneficio a los trabajadores al reducir las mismas, ya que prescribe que "cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud".

De lo anterior, podemos señalar que tiene implícito un error, ya que si la jornada máxima se reduce, el trabajador no podría tener un quebranto en su salud, sino que esto solo se daría en el caso de que su jornada de trabajo se aumentara, lo cual ya entraría en cuestión de horas extras; por lo cual consideramos que debería sustituirse la palabra "reducirá" por "aumentará" estructurándose en los siguientes términos:

Artículo 25. Cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se aumentará teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud.

### **3.2.2. HORAS EXTRAS. Ʒ**

Respecto de este rubro, la Ley Federal del Trabajo Burocrático, ordena en su artículo 26 que si por "circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas".

El numeral 39. de la ley que se comenta establece que estas horas extraordinarias a que nos referimos anteriormente, deben pagarse con un ciento por ciento más del salario que recibe el servidor público para las horas de jornada ordinaria; pero sólo se encuadra a las nueve horas que abarcan las tres horas diarias en tres veces consecutivas; pero no indica como se cubrirán las horas extraordinarias que sobrepasen las señaladas.

Aplicando la supletoriedad consignada en el precepto 11 de la ley burocrática, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 68 ordena que se pagará el "tiempo excedente con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, ..." es decir, en las primeras nueve horas extras el trabajador al servicio del Estado recibirá el doble del salario, y por las que rebasen el triple.

Cierta tesis jurisprudencial sustentada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, establece en relación con el caso anterior, que solo es aplicable la ley supletoria cuando las Condiciones Generales de Trabajo no contemplan la regulación de las horas extras; y señala:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, TIEMPO EXTRAORDINARIO SI ESTA REGULADA SU PRESTACIÓN EN LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.-** Si de conformidad con los artículos 87 al 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en las dependencias a su cargo y, en ellas aparecen específicamente fijadas las circunstancias en que los trabajadores puedan laborar tiempo extraordinario, días festivos de descanso obligatorio, de descanso semanal o como continuidad de su jornada ordinaria, conforme a las cuales sólo podrán prestarse servicios en guardia extraordinario previa solicitud por escrito del jefe inmediato superior con expresa aceptación por el trabajador, salvo los casos de urgencia derivados de siniestro, terremoto, inundaciones o epidemias, no ha lugar a la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo".

Informe rendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente el Señor Licenciado Carlos del Río Rodríguez., al terminar el año

de 1989. Tercera Parte. Tribunales Colegiados de Circuito. Mayo Ediciones, S. de R. L. México. 1989. p. 475.

Amparo directo 11326/88. Apolinar Suriano López. 16 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Oscar Castañeda Batres.

Por lo anterior, podemos observar que en cuanto a las horas de trabajo extraordinario, estas se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en su caso por las Condiciones Generales de cada Secretaría de Estado, y salvo omisión de éstas, por la Ley Federal del Trabajo.

### **3.2.3. DÍAS DE DESCANSO.**

Los días de descanso se dividen en descanso semanal y obligatorio, pero además se da el descanso entre jornada para que los empleados públicos tomen sus alimentos. El artículo 27 de la ley burocrática establece: "Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro". Este precepto consigna el descanso semanal, consistente en un día de descanso a la semana cuando menos; pero como podemos observar, no es limitativo sino enunciativo; y el acuerdo emitido por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, y señalado en el subinciso 3.2.1., supera este derecho al mencionar: "... disfrutarán, por cada cinco días de trabajo, de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario". Este otorga dos días de descanso por cinco de servicios.

El numeral 29 señala los días de descanso obligatorio, y prescribe: "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". A este caso, podemos aplicar la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 74 ordena: "Son días de descanso obligatorio:

"I. El 1º de enero;

"II. El 5 de febrero;

"III. El 21 de marzo;

"IV. El 1º de mayo;

"V. El 16 de septiembre;

"VI. El 20 de noviembre;

"VII. El 1º de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; y (sic)

"VIII. El 25 de diciembre. (sic)

"IX. El que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral".

El precepto número 40 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consigna que en los días de descanso obligatorio el empleado público percibirá su salario íntegro; y si trabaja en día domingo, recibirá un

pago adicional del veinticinco por ciento sobre el salario de un día ordinario de labores; pero no establece salario alguno para los servidores que presten su fuerza de trabajo en sábado, el cual también es día de descanso.

Para las madres trabajadoras, la ley que se analiza, les otorga un derecho muy especial, contenido en su norma 28, consistente en otorgarles dos periodos de descanso, el primero de un mes antes de la posible fecha de alumbramiento y el segundo de dos meses posteriores a la misma; además, les concede dos descansos extraordinarios de media hora cada uno, por día, durante la lactancia para alimentar a su hijo.

En aplicación de la supletoriedad de esta ley, la Ley Reglamentaria del Apartado "A", en su precepto 63 establece: "Durante la jornada continua de trabajo se concederá al trabajador un descanso de media hora, por lo menos". Pero cuando el empleado no pueda salir del centro de labores a tomar sus alimentos, se le computará como tiempo efectivo de trabajo. Como señala este numeral, los servidores públicos tienen derecho a un periodo no menor de treinta minutos para su refrigerio, pero como afirmamos en el subinciso anterior, deben tomarse en cuenta las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Estado de que se trate, antes de aplicar la sustitución de leyes.

### 3.2.4. VACACIONES.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estipula dos periodos anuales de vacaciones de diez días laborables cada uno, pero sólo tendrán derecho a ellos los burócratas que hayan cumplido más de seis meses de servicios; los que no se encuentren en este caso, cubrirán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes que se presenten durante los lapsos vacacionales; así lo ordena en su artículo 30; además decreta: "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 impidiere el disfrute de este descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo". Es decir, si por el exceso de trabajo un servidor público no puede tomar sus vacaciones en los espacio establecidos para ello, y en esas etapas labora, solo percibirá el importe al salario correspondiente a un día ordinario de funciones.

Durante las etapas vacacionales, el trabajador tiene derecho a recibir su salario íntegro y, además, de disfrutar de una prima accesorio consistente en el treinta por ciento del salario que le corresponde por esos días de descanso; así lo consigna el precepto 40 de esta ley multicitada, en sus párrafos primero y tercero, al señalar: "En los días de descanso obligatorio y en las vacaciones

a que se refieren los artículos 27 al 30, los trabajadores recibirán salario íntegro; ...

“Los trabajadores que en los términos del artículo 30 de esta Ley disfruten de uno o de los dos periodos de diez días hábiles de vacaciones, percibirán una prima adicional de un treinta por ciento, sobre el sueldo o salario que le corresponda durante dichos periodos”.

En comparación con los trabajadores en general, los servidores públicos obtienen un mayor beneficio, ya que reciben cinco por ciento más de su salario como prima vacacional que los primeros, además de que sus emolumentos suelen ser mejores.

Para apoyar lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 30 de la ley en cuestión, el 8 de agosto de 1978 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo que dispone que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio”; por virtud del cual en las Dependencias de Estado, siempre deberá estar en servicio el personal necesario para que atienda los asuntos relativos a la misma; y por acuerdo entre el titular y el sindicato, determinarán las medidas a tomar para que esto se cumpla, bajo la supervisión de la Secretaría de Gobernación.

### **3.2.5. SALARIO.**

El sueldo, también denominado salario se establece en los tabuladores para cada puesto o cargo público, y es lo que recibe el trabajador a cambio de su servicios.

El tabulador es la lista de cargos públicos que contiene el salario que corresponde a cada uno de ellos; éstos son elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el artículo 31, fracciones II, XIV y XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual ordena:

Artículo 31. "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

"XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

"XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República";

De lo antes transcrito podemos observar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la Entidad del Gobierno Federal que se encarga de elaborar los proyectos de ingresos de la Federación, y a partir de este el de egresos, considerando en el último como egresos de la Federación, el pago de salarios, es decir, el tabulador de los trabajadores al servicio del Estado.

Al tabulador de los trabajadores al servicio del Estado se le denomina catálogo general de puestos del Gobierno Federal, y los salarios establecidos en él, son uniformes para cada uno de los puestos, y de este pasan a los tabuladores regionales, sin perder la uniformidad; todos ellos que deberán quedar incluidos en el Presupuesto de Egresos de que se trate; así lo prescribe el numeral 33 de la ley burocrática, el cual a la letra señala: "El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos".

Al señalar la uniformidad, la ley no se refiere a que los salarios sean de la misma cuantía para el catálogo general de puestos del Gobierno Federal que para los tabuladores regionales, sino que estos últimos deben tener un aumento o disminución proporcional de acuerdo al costo de la vida en los distintos sectores económicos de nuestro territorio, ya que como sabemos existen tres áreas geográficas, que son designadas con las letras A, B, y C; de las cuales la primera tiene asignado el salario mínimo de mayor cantidad; debido a que en las regiones que esta comprende, la satisfacción de necesidades tiene más incremento monetario. Por lo cual, para establecer el salario que recibirán los servidores públicos, de acuerdo a las distintas zona económicas que existen en la República, se elaboran tabuladores regionales en los cuales se señalan las percepciones de estos, los mismos que se realizan tomando en consideración el costo medio de la vida en las diversas Entidades Federativas.

De acuerdo a lo ordenado por el artículo 37 de la ley multicitada, los salarios deben pagarse en el centro de trabajo, es decir, en la Entidad del Gobierno en que cada trabajador presta sus servicios; asimismo, señala que pueden pagarse en moneda de curso legal o en cheque, y para protección de los servidores, en todas las dependencias se cubren los salarios por medio de los segundos.

El salario que perciben los trabajadores del Estado, y que es el establecido en los tabuladores, se puede ver mejorado por las prestaciones a que tienen derecho, tales como el pago de horas extras, la prima por trabajo en días de descanso semanal, etc. Así lo prescribe el precepto 32 de la ley burocrática, al establecer:

Artículo 32. "El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones".

Además de lo anterior, los trabajadores del Estado tienen derecho a una prima como pago extra de su salario por cada cinco años de trabajo, y hasta los veinticinco; prima que deberá fijarse en los Presupuestos de Egresos respectivos; así lo establece el artículo 34, párrafo segundo de la citada ley: "Por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En los Presupuestos de Egresos correspondientes, se fijará oportunamente el monto y proporción de dicha prima".

Pero el salario de los trabajadores también puede sufrir una reducción, como es en los casos ejemplificados por el artículo 38 de la citada ley, el cual consigna:

Artículo 38. "Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

"I. De 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 constitución 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 al 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 podrán exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo”.

Como podemos observar, del artículo antes transcrito se desprende que no es una reducción del salario, sino simplemente una canalización de un determinado tanto por ciento de él hacia el cumplimiento de obligaciones que adquiere el servidor público; ya que si el trabajador recibiera íntegramente su salario, de una u otra forma tendría que realizar esas erogaciones para cubrir sus adeudos; a excepción de la primera fracción, ya que en esa hipótesis el empleado recibe su salario con exceso, y en el siguiente salario se le descuenta en proporción al beneficio que obtuvo en el pago anterior, es decir, no cubre ninguna obligación, ya que si se suman ambos estipendios dará como resultado dos sueldos íntegros.

### **3.2.6. AGUINALDO.**

En lo relativo a este apartado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena que debe ser equivalente a cuarenta días de salario por lo menos, es decir, esta prestación puede tener mejoras, ya que establece un mínimo pero no un máximo; el pago del mismo se realiza en dos etapas, cada uno del cincuenta por ciento de esta prestación; y la primera de ellas debe ser antes del quince de diciembre, que sería el equivalente a veinte

días, y el saldo restante, es decir los otros veinte días, se entregará antes del quince de enero; esto es contemplando la hipótesis de que esta prestación este mínimamente conformada por cuarenta días. El aguinaldo no puede sufrir deducción alguna, como si puede estar sujeto a ello el salario, así lo prescribe el numeral 42 bis de esta ley al señalar:

Artículo 42. bis. "Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de egresos<sup>(SIC)</sup>, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año".

Al igual que los salarios, el aguinaldo debe estar considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, se debe determinar que parte de los ingresos que tiene el Gobierno Federal se destinará al pago de aguinaldos.

En cuanto a este derecho que tienen los servidores públicos que han laborado menos de un año, debe establecerse el pago de esta prestación en proporción a los días trabajados; y esto debe fijarse en la ley y no dejarse al arbitrio del Ejecutivo Federal.

### **3.2.7. ESCALAFÓN.**

El artículo 47 de la ley burocrática define al escalafón como "el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas".

Es decir, es una organización por jerarquías de los puestos que ocupan los trabajadores al servicio del Estado sin importar si ha sido en una dependencia burocrática en particular o en varias, pero en forma ininterrumpida, la cual contiene el rango inmediato superior que pueden ocupar al tener un ascenso. O también, señala los niveles inferiores que pueden situarse en un puesto vacante.

De acuerdo con la ley en estudio, en su numeral 48; participan en los concursos escalafonarios los trabajadores de base que tienen por lo menos seis meses de prestar sus servicios en la plaza del grado inmediato inferior.

Para el concurso escalafonario se toman en cuenta cuatro factores que son:

- I. Los conocimientos;
- II. La aptitud;

III. La antigüedad, y

IV. La disciplina y puntualidad.

Estos factores los explica el precepto 50 de la siguiente manera:

“Se entiende:

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

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

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

En cuanto a la disciplina y puntualidad no hace señalamiento alguno la ley, pero puede discernirse de que se trata de la eficiencia en la prestación del servicios, así como de la eficaz y completa ejecución de la jornada de labores; es decir, iniciar la prestación del servicio a la hora indicada para ello, y cubrir el horario establecido.

El numeral 51 ordena la forma en que se valoraran los factores antes mencionados, y señala: "Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios.

"En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia o cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática".

Como se desprende del artículo transcrito, el último elemento que se toma en cuenta es la antigüedad, e incluye un nuevo elemento que es la dependencia económica; es decir, el trabajador con más derecho al ascenso es aquel cuyos ingresos representen el único sustento de su familia. Lo que no se determina es como se resolverá en caso de que los aspirantes reúnan los mismos requisitos, ya que podrían tener el mismo tiempo prestando su fuerza de trabajo en la unidad del Gobierno respectiva, y ser el sostén económico de su hogar.

Dentro de cada dependencia se expide un Reglamento Escalafonario el cual se formula entre el titular y el sindicato de la respectiva entidad de la Administración Pública. A excepción de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, caso que estudiaremos en el siguiente capítulo.

En cada unidad burocrática se establece una Comisión Mixta de Escalafón, la cual se constituye por igual número de representantes del titular y del sindicato, y es la que determina la designación del servidor público que ocupará una plaza libre. El procedimiento para la determinación lo consignan los preceptos del 57 al 61 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y es de la siguiente manera:

El titular da a conocer a la Comisión Mixta de Escalafón las vacantes dentro de los diez días siguientes a que se dicte el aviso de baja o que se autorice la creación de la plaza de base. La Comisión procede a convocar a concurso a los servidores de la categoría inmediata inferior, a través de circulares o boletines que fija en el centro de trabajo. Esta convocatoria contiene los requisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón. Una vez presentadas las solicitudes y los documentos necesarios, se procede a verificar las pruebas a que son sometidos los aspirantes y a calificar los factores escalafonarios, tomando en consideración los documentos, constancias o hechos que sirvan para su comprobación; y una vez hecha la valoración adecuada, se otorgará la vacante al trabajador que haya obtenido la mejor calificación, de acuerdo al Reglamento de Escalafón.

En el caso de que no se convoque a los trabajadores a la elección de aquel que ocupará la plaza vacante o de nueva creación, el afectado puede solicitar la protección de los Tribunales Federales y se le podrá otorgar el amparo contra esa determinación, así lo resuelve la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis jurisprudencial:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CONCURSOS ESCALAFONARIOS.-** Estableciendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la obligación de convocar a concurso para la designación de un empleado en determinada vacante, a efecto de que todas aquellas personas que se consideren con derecho a dicha plaza, puedan demostrar su capacidad, su antigüedad, y sus méritos en servicio; es inconcuso que al no llenarse tales requisitos en una dependencia burocrática y haberse aceptado inclusive que la plaza reclamada por la actora se otorgó únicamente con apoyo en cuadros escalafonarios formulados de antemano por la Comisión respectiva, no se ha cumplido con la ley y ello amerita la concesión del amparo".

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II Laboral. Mayo Ediciones. México. 1968. pp. 556 y 557.

Amparo directo 7744/1968. Trinidad Ramón Villalonga. Agosto 7 de 1969. 5 votos. Ponente: Mtro. Ángel Carvajal.  
4ª SALA.- Informe 1969, Pág. 48.

El numeral 62 del ordenamiento burocrático prescribe que en el caso de que las últimas categorías de nueva creación se encuentren vacantes, la ocupación del 50% de ellas las hará libremente el titular y el restante 50% la designará el sindicato. Pero cuando se trate de plazas temporales menores de seis meses el Titular de la Dependencia nombrará y removerá libremente al empleado interino que debe cubrirla (artículo 63).

En el caso de que la vacante temporal menor de medio año quede con el carácter de definitiva, se publicará la convocatoria de la misma, y al trabajador que la ocupó en calidad de provisional se le concederá el último cargo escalafonario que este libre; así lo sostiene nuestro máximo Tribunal en la siguiente tesis jurisprudencial:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. MEJORES DERECHOS DE LOS.-** Si un trabajador ocupa interinamente un puesto de base, por licencia de su titular y la plaza llega a quedar vacante, lo procedente en el caso es que ésta se boletine, para que apliquen a ella los trabajadores que tengan derecho de acuerdo con el escalafón, debiendo otorgarse a quien la ocupó con el carácter de interino el último puesto escalafonario que quede vacante”.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II Laboral. Mayo Ediciones. México. 1968. p. 710.

Amparo directo 6048/1966. Gabriel Rodríguez Garay. Julio 16 de 1970. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Raúl Castellanos.

SALA AUXILIAR.- Informe 1970, Pág. 223.

Quando las vacantes temporales sean mayores de seis meses. serán ocupadas por escalafón, pero estos trabajadores serán nombrados provisionales, para que en caso de que quien goza de la licencia reingresa al servicio, se recorre a la inversa el escalafón y el empleado provisional del último nivel correspondiente, queda despedido; así lo ordena el precepto 64 de la ley multicitada al estipular:

Artículo 64. “Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si

quien disfrute de la licencia reingresa al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular”.

Las vacantes temporales mayores de seis meses son aquellas en las que el titular de una unidad burocrática otorga licencias a sus trabajadores para desempeñar comisiones sindicales; para ejercer comisiones en una dependencia distinta a la de su adscripción; para desarrollar cargos electorales; por sufrir enfermedades no profesionales, o por razones personales del empleado del Estado.

### **3.2.8. SINDICATO.**

El sindicato es una asociación de trabajadores o de patrones, que se integra para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Pero de acuerdo con el artículo 67 de la ley en estudio, en la Administración Pública solo pueden formarse sindicatos de trabajadores, y además, deben pertenecer a la misma dependencia; por lo que a los titulares de la unidad burocrática no les es permitido integrar su sindicato.

Como se desprende del numeral antes mencionado, en cada Secretaría de Estado únicamente se constituirá un sindicato, que será el de trabajadores; esta idea la ratifica el precepto 68 al señalar:

Artículo 68. "En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario". Es decir, la agrupación que mayor número de trabajadores tenga afiliados obtendrá su registro como sindicato de la entidad de Gobierno, y los demás servidores tienen la opción de afiliarse a él, ya que tienen ese derecho de sindicalización, pero una vez que han ingresado, no podrán dejar de pertenecer a él, sino sólo en caso de expulsión.

Para que una asociación de trabajadores obtenga su registro, se requiere el mínimo de veinte trabajadores, y que no haya una agrupación con un número mayor, de acuerdo con el numeral 71 de la ley burocrática, el cual ordena:

Artículo 71. "Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros".

El procedimiento a seguir para el registro de un sindicato de burócratas se contempla en el artículo 72 de la citada ley, y es el siguiente: Una vez que

cuentan con el número mínimo de miembros, deben remitir por duplicado al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la siguiente documentación:

“ I. El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación;

“II. Los estatutos del sindicato;

“III. El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla, y

“IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres, de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

“El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso al registro”.

Un trabajador puede ser expulsado del sindicato por su mala conducta o por su falta de solidaridad, y ante este hecho perderá todos sus derechos sindicales que concede la ley; pero antes de que se tome esta decisión, se le concede la garantía de audiencia y podrá defenderse.

Al igual que toda agrupación, los sindicatos tienen sus obligaciones y sus prohibiciones, teniendo como derechos sólo los que les otorga la ley a cada uno de los trabajadores. Las obligaciones las contempla la norma 77 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y establece:

Artículo 77. "Son obligaciones de los sindicatos:

"I. Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta Ley, solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

"II. Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los Estatutos;

"III. Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del Sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite, y

"IV. Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando les fuere solicitado".

Otra de las obligaciones del sindicato es la de proponer y apoyar a sus afiliados a la ocupación de las vacantes dentro de la unidad burocrática y de acuerdo con el escalafón; ya que en caso contrario incurre en responsabilidad, en términos de la siguiente tesis jurisprudencial:

**“SINDICATO, PARA CUBRIR LAS VACANTES QUE SE SUSCITEN EN LA EMPRESA, DEBEN PROPONER A TRABAJADORES DE LA CATEGORÍA INMEDIATA INFERIOR.- Al suscitarse una vacante en la empresa el Sindicato debe proponer al trabajador de la categoría inmediata inferior, con preferencia al que ocupe otra más baja y si no lo hace es responsable de los daños y perjuicios que ocasione al trabajador relegado, los cuales se traducen en el pago de los salarios y prestaciones que deje de percibir”.**

Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Apéndice I. 1972. Cárdenas Editores y Distribuidores. México. 1987. p. 320.

Amparo directo 2006/70.- Sección 34 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.- 2 de febrero de 1972.- 5 votos.- Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Informe 1972, Cuarta Sala, Pág. 55.

En cuanto a las prohibiciones, el precepto 79 señala las siguientes:

Artículo 79. “Queda prohibido a los sindicatos:

“I. Hacer propaganda de carácter religioso;

“II. Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro;

“III. Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen;

“IV. Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades, y

“V. Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas”.

Además, el numeral 75 de la ley burocrática establece otra prohibición que es todo acto de reelección; es decir, no se permite que los miembros de la directiva o del comité ejecutivo ocupen estos cargos de nuevo, sino que cada

periodo, el cual se determina en los estatutos, deben elegirse nuevos integrantes de estos órganos.

De conformidad con los artículos 73, 82 y 83 de la ley reglamentaria del apartado "B", el registro de las corporaciones de trabajadores al servicio del Estado se cancela por los motivos que a continuación se expresan:

I. Por disolución, para lo cual se necesita el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integren; artículo 82, fracción I.

II. Por que se registre otra agrupación que fuere mayoritaria; artículo 73 y 82 fracción II, en concordancia con el 71.

III. Cuando se violen las prohibiciones señaladas anteriormente, se cancelará el registro de la directiva o del sindicato, según sea el caso; artículo 83, en relación con el 79.

Los sindicatos pueden adherirse a la única central que se reconoce en el Estado, y que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado; la cual se rige por sus propios estatutos y en lo no previsto por éste, por las disposiciones aplicables a los sindicatos que señala la ley de la legislación burocrática.

Como lo señalamos en el punto relativo al salario, a los miembros que integran la agrupación se les descuenta un tanto por ciento de esta prestación

para cuotas sindicales, ya que los gastos de éste y los salarios del personal los cubren los mismos trabajadores, así lo ordena el artículo 86 al prescribir:

Artículo 86. "Las remuneraciones que se paguen a los directivos y empleados de los sindicatos y, en general los gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán a cargo de su presupuesto, cubierto en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate".

De lo anterior se desprende que el Estado solo entrega las cuotas que se retienen por este concepto a los servidores públicos, pero la unidad burocrática no aporta cantidad alguna para cubrir las necesidades del sindicato respectivo.

### **3.2.9. CONDICIONES GENERALES DEL TRABAJO.**

El documento que contiene las disposiciones que son obligatorias para los trabajadores en el desempeño de sus servicios se le denomina Condiciones Generales de Trabajo; es decir, es lo que en la ley reglamentaria del apartado "A" se le denomina Reglamento Interior de Trabajo.

Estas normas obligatorias para los trabajadores al servicio del Estado las determina el Titular de la unidad burocrática, previa emisión de la opinión del sindicato respectivo, y a solicitud de este se revisarán cada tres años.

El artículo 88 de la ley reglamentaria del apartado "B" señala el contenido del documento a que hacemos referencia, y ordena:

Artículo 88. "Las condiciones generales de trabajo establecerán:

"I. La intensidad y calidad del trabajo;

"II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

"III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;

"IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

"V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

"VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo".

De la lectura de este precepto y su comparación con el numeral 423 de la Ley Federal del Trabajo, podemos observar que el legislador omitió varios puntos no menos importantes que los ya mencionados, como son:

I. Horas de entrada y salida de los trabajadores, tiempo destinado para las comidas y períodos de reposo durante la jornada. La cual podría estar contenida en la fracción primera del artículo antes transcrito.

II. Lugar y momento en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo.

III. Días y lugares de pago. Aún cuando en la misma ley señala que debe ser en donde se prestan los servicios, pero en el caso de que algún trabajador se encuentre de comisión en alguna otra Secretaría de Estado, debe indicarse donde recibirá su salario.

IV. Permisos y licencias.

Cuando las condiciones generales de trabajo contengan disposiciones que signifiquen desembolsos para la Federación, primero deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que en caso contrario el Estado no estará obligado a su cumplimiento; así lo ordena el numeral 91 de la ley que se comenta al consignar:

Artículo 91. "Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento".

De la lectura de la cita anterior, podemos dilucidar que estas circunstancias también pueden estar incluidas y deben contenerlas el documento a que hacemos referencia en este apartado, cuando sean prerrogativas a que tienen derecho los trabajadores, aun cuando es opcional, ya que el mismo precepto señala que sólo en el caso de que contengan prestaciones económicas, pero el artículo 87 no incluye en el contenido de las condiciones generales de trabajo las de carácter económico.

Para que las condiciones generales de trabajo empiecen a ser obligatorias para todos los empleados del Gobierno, es necesario que se depositen en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y a partir de ese momento serán una normatividad que también regirá la relación de trabajo constituida entre el servidor público y el Estado.

### **3.2.10. SU SUPLETORIEDAD CON LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

La supletoriedad de la legislación burocrática se encuentra establecida en el artículo 11 de la ley de la materia, el cual señala:

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

En el artículo transcrito observamos las fuentes del régimen burocrático, asimismo afirma que se aplican por su orden, es decir tal como están enunciadas; pero el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, establece otra fuente que encuadra dentro de las señaladas como "disposiciones especiales", que debe tomarse en cuenta antes que la Ley Federal del Trabajo, y que son las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales expide el titular de cada unidad burocrática, y que ya expusimos en el inciso anterior.

Este ordenamiento que señala el Tribunal mencionado lo establece en la siguiente tesis jurisprudencial, cuyo contenido se ha transcrito en el inciso 3.2.2. y en obvio de repeticiones sólo señalaremos el título de la misma, el cual asienta: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, TIEMPO EXTRAORDINARIO SI ESTA REGULADA SU PRESTACIÓN EN LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO". Con la transcripción de dicho encabezado es suficiente para entender la idea que expresamos.

Por lo anterior, cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo solo puede ser aplicada cuando la ley burocrática no contengan disposición alguna sobre ciertas circunstancias; es decir, que exista una laguna jurídica, o que

conteniéndola no sea clara, por lo que para llenar esa laguna o aclararla la norma oscura deberá estarse a lo ordenado en primer lugar por alguna otra disposición, como serían las condiciones generales de trabajo o los decretos; y única y exclusivamente en su caso se aplicará dicha ley supletoria; en este orden de ideas, podemos citar la siguiente jurisprudencia sustentada por los Tribunales Colegiados, la cual a la letra indica:

**“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, CALIDAD DE LOS.-** La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en que aquellos casos que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento; por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los incluidos expresamente con tal categoría por el artículo 5º de dicha ley, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo”.

CÁRDENAS V., Rolando. *Jurisprudencia Mexicana 1917-1985*. Cárdenas Editores y Distribuidores. México. 1987. p. 1244.

Amparo directo 4470/81. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 9 de marzo de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 1453/81. Antonio Preciado Valvaneda. 26 de octubre de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 142/83. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 23 de abril de 1984. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 5582/86. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. 19 de junio de 1987. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ulises Schmitter Ordoñez. Secretario: Aureliano Pulido Cervantes.

Amparo directo 2525/86. Carlos Humberto Villareal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermin Rivera Quintana.

INFORME 1987. Tercera Parte. Tribunales Colegiados. Pág. 371.

La legislación del trabajo burocrático, al igual que la jurisprudencia transcrita, señalan la aplicación supletoria de la ley reglamentaria del apartado "A" en un plano secundario; es decir, después de que en los reglamentos, decretos y otras disposiciones de carácter burocrático no exista norma que cubra lo no previsto por la Ley de los Trabajadores del Estado.

## **CAPÍTULO 4**

### **LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA S.E.C.O.D.A.M.**

En el presente capítulo, analizaremos las condiciones en que los Trabajadores al Servicio del Estado en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo prestan su fuerza de trabajo, y haremos una comparación de estos, con los derechos que tienen los trabajadores de confianza protegidos por el apartado "A"; asimismo, vertteremos nuestro razonamiento jurídico.

#### **4.1. CATEGORÍA DE LOS TRABAJADORES DE LA S.E.C.O.D.A.M.**

Como primer paso en el desarrollo de esta etapa de nuestro trabajo, determinaremos la jerarquía a la que pertenecen los servidores públicos de esta Secretaria de Estado, de acuerdo con la clasificación que utiliza la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

El artículo 4º de la legislación burocrática divide a los empleados al servicio del Estado en dos grupos que son:

- a). Trabajadores de confianza, y
- b). Trabajadores de base.

Los trabajadores de confianza los enumera el precepto 5º de la ley reglamentaria, agrupándolos en cuatro fracciones; en la primera encierra a los integrantes de la planta de la Presidencia de la República, así como aquellos cuyo nombramiento requiere de la aprobación expresa del Presidente de la República; en la segunda a los del Poder Ejecutivo; en la tercera ubica a los servidores del Poder Legislativo; y en la cuarta fracción designa a los empleados del Poder Judicial.

En virtud de que el centro de nuestro objeto de estudio es una Secretaría de Estado, y esta pertenece al Poder Ejecutivo, que es una de las ramas en que se divide el Supremo Poder de la Federación, transcribiremos la fracción II del numeral antes indicado, con el fin de tener una noción sobre los respectivos cargos públicos, de esta área de la administración pública, que se consideran de confianza.

Artículo 5º. "Son trabajadores de confianza:

"II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley<sup>(sic)</sup> sean de:

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

generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

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

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

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

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

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

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

“h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

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

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

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

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

Como podemos observar, este precepto es limitativo y no enunciativo, ya que señala los cargos públicos que han de considerarse de confianza, pero no indica que se puedan admitir otros por analogía o por mayoría de razón.

Respecto de los trabajadores que son de base, el numeral 6º de la ley en cuestión, señala lo siguiente:

Artículo 6°. "Son trabajadores de base:

"Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Del anterior, se desprende que se conduce por el principio de exclusión; es decir, considera servidores de base a todos aquellos que no están comprendidos dentro de los enumerados como empleados de confianza. Pero no señala los parámetros que se deben apreciar para calificarlos con tal carácter.

Una vez que hemos determinado los cargos de confianza que contiene la ley, para establecer la categoría de los trabajadores al servicio del Estado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, nos basaremos en las atribuciones que a la misma le consagra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 37 establece, entre otras, las siguientes:

"Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

“IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

“VII. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas”;

Como se desprende de lo anterior, el cien por ciento del personal de dicha unidad burocrática pertenece al rango de trabajador de confianza, en virtud de que realizan actividades de inspección, vigilancia y fiscalización, así como de auditoría; como lo establece el numeral 5º de la ley burocrática; no existiendo personal de base en esta dependencia.

#### **4.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA.**

Para que un trabajador del Estado sea considerado de confianza, es necesario que sus servicios se encuentren previstos dentro de los consignados por la ley, así lo establece la fracción XIV, del artículo 123 de la Constitución Política, al indicar:

"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".

De la fracción anterior podemos señalar las siguientes consideraciones, en cuanto a la categoría de los trabajadores:

1. Sólo por ley se pueden determinar los cargos de la Administración Pública que son de confianza.

2. Los puestos de confianza los designa el Poder Legislativo, en virtud de que es quien se encarga de emitir los ordenamientos que rigen la vida jurídica de nuestro país.

Este mismo conjunto de ideas las contiene el numeral 7º de la ley multicitada al señalar:

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

Por ende, al constituirse nuevos puestos públicos por un ordenamiento jurídico, será el Legislativo quien los calificará con la calidad de confianza o de base, ya que es aquél quien integra la norma legal que los concibe.

Una excepción a la regla establecida en párrafos anteriores, es la consignada en el artículo 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el mismo que ordena lo siguiente:

Artículo 2º. "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, ..."

Estos organismos descentralizados también rigen sus relaciones laborales por la legislación burocrática en términos de su numeral 1º, el cual indica:

Artículo 1º. "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, ... así como de los otros organismos descentralizados, ... que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Por lo anterior, podemos afirmar que también el Presidente de la República, puede fijar nuevas plazas al crear por decreto dichos organismos, y en consecuencia debe señalar la categoría a la que pertenecen los empleados de los mismos; esto es muy importante, ya que en caso de contienda judicial, en la que el actor señala ser de base y el demandado advierte que el cesado

es de confianza, deberán remitirse a la ley o decreto que creó esa plaza para resolver; así lo establece cierta tesis jurisprudencial al contemplar lo siguiente:

**“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, BASE LEGAL PARA DETERMINAR LA NATURALEZA DE SU NOMBRAMIENTO.-** Cuando un nombramiento ostentado por un trabajador al servicio del Estado no se encuentre dentro de la clasificación contenida en el artículo 5º de la Ley Burocrática y el titular demandado se excepciona argumentando que se trata de un empleado de confianza, para estar en condición de determinar la naturaleza del empleo, deberá precisarse la disposición legal que creó dicho cargo; de lo contrario, no existirá base jurídica para considerar que el nombramiento en cuestión tiene el carácter alegado por el demandado”.

**CÁRDENAS V., Rolando.** Jurisprudencia Mexicana 1917-1985. Cárdenas Editores y Distribuidores. México. 1987. p. 1243.

Amparo directo 2525/86. Carlos Humberto Villareal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

INFORME, 1987. Segunda Parte. Laboral. Pág. 56.

De acuerdo con el criterio sustentado por la legislación reglamentaria del apartado “B”, para determinar si un trabajador es de confianza o de base no podemos aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, ni sujetarnos a las perspectivas que la misma señala en su precepto 9º, el cual consigna:

Artículo 9º. “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto.

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

Como podemos observar, los criterios sostenidos por ambas leyes reglamentarias del artículo 123 de nuestra Carta Magna son muy contrarios, ya que la Ley Federal del Trabajo contempla al trabajador de confianza tomando en cuenta el tipo de funciones que desempeña éste; y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo hace desde el punto de vista de la designación que en las leyes o decretos se les otorguen a los puestos; pero consideramos que en estos últimos el legislador, cuando se trata de leyes, o el Presidente de la República, cuando se trata de decretos, toman en cuenta las funciones que se desempeñan en cada nivel jerárquico para otorgarles la categoría respectiva; y esto es en base a las funciones que consagra la misma fracción II del artículo 5º de la Ley de los Trabajadores del Estado.

Para reafirmar lo anterior, podemos indicar que si en un nombramiento se establece que el cargo que se ocupa es de los considerados de confianza, pero no se encuentra señalado con ese carácter en la ley respectiva, entonces no se calificará con esa jerarquía; ya que dicha categoría depende de la designación que le de la ley; así lo sostienen la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

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

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975. Actualización IV Laboral. Sustentadas por la 4ª SALA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición. Mayo Ediciones. México. 1987. p. 1014.

Amparo directo 3006/1972. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Octubre 5 de 1972. 5 votos. Ponente: Mtro. Manuel Yañez Ruiz.

4ª SALA. Séptima Época, Volumen 46, Quinta Parte, Pág. 59.

De todo lo señalado, podemos inferir que los trabajadores de confianza al servicio del Estado son aquellos que ocupan los cargos que se encuentran enlistados en la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, así como en las leyes y decretos que crean organismos descentralizados y que se les otorga expresamente esa calidad, y aquellos que no reciben esta calificación son los empleados de base. Por lo que los trabajadores al servicio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo son empleados públicos de confianza por ministerio de ley.

#### **4.3. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA.**

Como se desprende de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política, transcrita en el inciso anterior, los empleados de confianza del Estado sólo tienen derecho a la protección en el salario y a los beneficios de la seguridad social; es decir, únicamente tienen como prerrogativas el recibir una remuneración por el trabajo que desempeñan y

hacer uso de los servicios que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Pero de todos los demás derechos que tienen los trabajadores de base están excluidos, en términos del precepto 8º de la legislación del trabajo burocrático, el cual ordena lo siguiente:

Artículo 8º. "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; ..."

De lo anterior podemos dilucidar que por humanidad se les otorga el derecho a los servicios de la salud, así como el de percibir un salario a cambio de la prestación de su fuerza de trabajo, ya que en caso contrario estarían en calidad de esclavos.

Los beneficios mencionados son exclusivamente los que recibe el empleado de confianza, ya que no tiene ni derecho a la estabilidad en el trabajo, lo cual debería ser fundamental para el buen desempeño del cargo, en virtud de que en la presente situación no sabe en que momento decidirá el titular de la unidad burocrática prescindir de sus servicios; de igual forma no percibe el pago de horas extras, entre otros. La siguiente jurisprudencia sostiene este punto de vista al afirmar:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.** No están protegidos por el Apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los

trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".

Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1917-1975. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría B. México. 1983. p. 30.

Amparo directo 3635/78.- Manuel Vázquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Amparo directo 1485/80.- I.S.S.T.E.- 23 de julio de 1980.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge Landa.

Amparo directo 6624/80.- Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmoran de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 7306/82.- Jaime Moreno Ayala.- 13 de abril de 1983.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmoran de Tamayo.- Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 1626/82.- Secretario de la Reforma Agraria.- 3 de agosto de 1983.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Por lo anterior, podemos manifestar que los trabajadores del Estado, cuya categoría es la de confianza, pueden ser cesados en cualquier momento, y no necesariamente debe mediar causa justificada como lo señala el artículo 46 de la Ley del Trabajo Burocrático, ya que este sólo es aplicable a los servidores de base. Y para mayor abundamiento citemos la siguiente tesis jurisprudencial:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS, SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO.** Si la plaza que tenía el trabajador era de confianza por estar incluida en la fracción II del artículo 5º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puede ser cesado sin responsabilidad para éste, pues los trabajadores de confianza se encuentran al margen de las prerrogativas que concede dicha Ley a sus servidores públicos".

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975. Actualización IV Laboral. Sustentadas por la 4ª SALA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición. Mayo Ediciones. México. 1987. p. 1013.

Amparo directo 4375/1972. Francisco Esparza Villalobos. Junio 4 de 1973. 5 votos. Ponente: Mtro. Euquerio Guerrero López.  
4ª SALA. Séptima Época, Volumen 54, Quinta Parte, Pág. 33.

Podemos advertir que los trabajadores de confianza, en cuanto a la estabilidad en su trabajo están carentes, ya que en cualquier momento pueden ser destituidos por el titular de la Secretaría, y sin responsabilidad para el Estado; es decir, de la tesis jurisprudencial citada observamos que este no tendría la obligación de otorgarle alguna indemnización u otra prestación por el despido referido.

Nos encontramos en aptitud de sostener que los trabajadores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en razón de que están excluidos de la protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y que solo tienen los beneficios de los servicios a la salud y al salario que les otorga la Constitución Política; como se desprende de la tesis transcrita, pueden ser cesados sin responsabilidad para el Estado, ya que son considerados servidores de confianza.

#### **4.4. LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.**

Como señalamos en el capítulo anterior, en cuanto a este apartado, este documento contiene las reglas generales que se deben tomar en cuenta en la prestación del servicio, como son el horario de labores, periodo para tomar alimentos, para reposar, medidas para prevenir accidentes de trabajo, entre otros; pero los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentran al margen de la legislación burocrática, por lo que la Secretaría de Estado que se estudia se encuentra carente en cuanto a este cuerpo de reglas que los podría proteger, por lo cual las prestaciones que perciben los servidores públicos son basadas en las decisiones tomadas por el Presidente de la República o por el Secretario de Estado, denominadas "políticas de desarrollo"; o en última instancia por los Directores Generales, a través de decretos o de circulares; circunstancias que son un tanto arbitrarias.

En tal situación, las decisiones del Titular de la Secretaría, así como del Oficial Mayor, el Contralor Interno y Directores Generales, entre otros; se basan en las facultades conferidas a los mismos por el Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Dicho Manual de Organización fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha treinta de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, y no ha sido actualizado a Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuya labor compete al Departamento de Sistema Único de Manuales con fundamento en las atribuciones conferidas por el mismo en los siguientes términos: "Mantener permanentemente actualizado el Manual de Organización General de acuerdo a las modificaciones estructurales o funcionales de las unidades administrativas de la Secretaría". Y además, "Integrar el Manual de Organización general de la Secretaría de acuerdo a las características que se requieran para su publicación en el diario Oficial de la Federación".

Como fundamento de la ausencia de las Condiciones Generales de Trabajo en esta dependencia del Ejecutivo Federal, tenemos el artículo 7º, fracción XII, del Reglamento Interior antes citado, el cual ordena: .

Artículo 7º. "Al frente de la Oficialía Mayor habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes facultades:

"XII. Conducir las relaciones laborales de acuerdo con las políticas que señalen las autoridades superiores, ..."

Este mismo criterio lo contempla el Manual de Organización General de la S.E.C.O.G.E.F., ya que establece como una de las funciones de la Dirección

General de Administración, la cual realiza a través de la Dirección de Personal la siguiente:

“Proponer y aplicar las políticas y lineamientos internos en materia de reclutamiento, selección, contratación, inducción general, remuneraciones e incentivos, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño, motivación, reubicación de personal y relaciones laborales”.

Asimismo, la Subdirección de Desarrollo de Personal tiene como atribución la de “Interpretar las políticas y lineamientos en materia de administración y desarrollo de personal que emitan las Dependencias normativas correspondientes”. Y el Departamento de Desarrollo de Programas Institucionales la de “Mantener permanentemente actualizadas las políticas y lineamientos en materia de administración y desarrollo de personal”.

Como podemos observar, la relación de trabajo se desarrolla de acuerdo con las tendencias que dictan las autoridades superiores, como sería el Presidente de la República; y además, a excepción del artículo 24 del Reglamento Interiores que menciona las Condiciones Generales de Trabajo, el cual es obsoleto porque no existen, en ningún otro punto se hacen mención de las mismas; sino única y exclusivamente a las “políticas y lineamientos”.

En lo que respecta a lo señalado por el artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, en cuanto al contenido del documento en estudio, analicemos cada una de sus fracciones, enfocándolas en esta Dependencia de Estado:

“I. La intensidad y calidad del trabajo”; En cuanto a la intensidad la estudiaremos en el siguiente inciso, cuando tratemos lo relativo a la jornada de trabajo. En lo que concierna a la calidad, se elaboran supervisiones con el fin de promover la productividad; función que le corresponde a la Dirección de Auditoría y Control Interno en los siguientes términos:

“Sistematizar las tareas de auditoría de manera integral y con un enfoque preventivo que comprenda no sólo los aspectos financieros, sino también, administrativas y operacionales a fin de promover la productividad y apoyar la modernización de la función.

“Actuar como área de consulta y apoyo en la aplicación de las normas y procedimientos para una mayor eficiencia en el desarrollo de las actividades sustantivas, operativas y administrativas”.

“II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales”; En este rubro, la Dirección General de Administración de la S.E.C.O.D.A.M., a través de su Departamento de Seguridad, y ejercitando una de sus funciones consignadas por el Manual de Organización General, que es la de “Ejecutar el Programa Interno de Protección Civil para el

personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría, así como aplicar las normas relativas a la materia"; y asimismo, le corresponde "Capacitar al personal de la Secretaría en materia de incendios, primeros auxilios, siniestros diversos, y uso de equipo de emergencia, entre otros". Este Programa de Protección Civil lo elabora la Subdirección de Mantenimiento y Seguridad; pero en coordinación con el I.S.S.S.T.E. y la Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se realizan simulacros para preparar al personal de dicha Secretaría en la evacuación del inmueble, para evitar mayores desastres en caso de catástrofes, como son sismos e incendios; de igual forma se expiden folletos informativos sobre estas y otras circunstancias que pudieren presentarse como es el fenómeno de la ceniza volcánica, ya que en la actualidad se encuentra latente éste por la actividad del Popocatepetl. Por medio de estos documentos se informa a los servidores públicos sobre las medidas que deben tomarse en caso de que se presenten los acontecimientos que se intentan prevenir.

"III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas"; Al respecto, el artículo 14, fracción II, inciso b) del Reglamento Interior de esta unidad burocrática determina:

Artículo 14.- "La Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:

"II. Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

"b) Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley de los servidores públicos de la Secretaría, practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias o querrelas respectivas en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables;

"c) Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que hagan valer los servidores públicos de la Secretaría, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra".

Y el Manual de Organización de la S.E.C.O.G.E.F. atribuye esta facultad directamente a la Subdirección de Quejas y Denuncias.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece cuales son las obligaciones de los servidores públicos, y en la introducción de su numeral 47 consigna:

Artículo 47. "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales..." E inmediatamente

enlista estas obligaciones en veinticuatro fracciones, las cuales no transcribiremos por no considerarlo de utilidad para el desarrollo de nuestro tema.

El precepto 52 de este mismo ordenamiento establece lo siguiente: "Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría". Podemos señalar, que esta facultad de instruir los procedimientos y aplicar las sanciones correspondientes única y exclusivamente a los trabajadores de esta dependencia, la establece el Reglamento Interior, pero este la toma de esta ley en cita haciendo su reglamentación. De igual forma, debemos hacer mención de que en lo relativo a las responsabilidades y sanciones aplicables a los trabajadores públicos de otras Secretarías de Estado, es facultad exclusiva conocer y resolver sobre las mismas de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial adscrita a la S.E.C.O.D.A.M.

Las sanciones a que nos hemos referido las establece esta Ley de Responsabilidades en su numeral 53, y son las siguientes:

Artículo 53. "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

"I. Apercibimiento privado o público;

- "II. Amonestación privada o pública;
- "III. Suspensión;
- "IV. Destitución del puesto;
- "V. Sanción económica, y
- "VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".

Por lo anterior, podemos afirmar que si un empleado de esta Secretaría, al igual que de cualquiera otra, incurre en responsabilidad administrativa por faltar a la honradez como establece la introducción del artículo 47 de la ley en cuestión, y se le aplica la sanción correspondiente, en términos del precepto 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y aun cuando dicha Ley de Responsabilidades señala que es sin detrimento de sus derechos laborales, a este trabajador se le puede dejar sin efectos su nombramiento, con fundamento en la fracción V, inciso a); la cual ordena lo siguiente:

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

"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 y otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio”.

Una vez que la Contraloría Interna de la S.E.C.O.D.A.M. aplica la sanción de inhabilitación temporal por algunos años en perjuicio de su servidor público, fundándola y motivándola en causas de faltas de honradez, cesándolo en sus funciones, este empleado del Estado no puede recurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en virtud de que es un trabajador de confianza y no lo protege la legislación burocrática, pero por tratarse de una cuestión administrativa, puede interponer su objeción ante la autoridad competente, lo cual estudiaremos en el apartado 4.9., pero en el aspecto laboral no hay nada por hacer; y para mayor abundamiento, el penúltimo párrafo del precepto en cita señala:

“Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a) ... el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ...”

Pero como en esta Dependencia del Ejecutivo los empleados son de confianza, en la misma no se puede constituir un sindicato; por lo cual ante la suspensión de los efectos del cargo, el Titular lo decidirá arbitrariamente; y no tendrá que someter en el Tribunal de Arbitraje lo mismo porque no hay agrupación de trabajadores legalmente integrada que pueda oponerse.

“IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos”; respecto de este punto, solo se realiza el examen único, el cual se presenta al iniciar la prestación de servicios en la Administración Pública, y el mismo no consiste en un examen médico sino que es psicométrico, por medio del cual se determina la capacidad y aptitud mental del nuevo empleado público. Y es denominado examen único porque no se presenta ninguno de otro tipo y porque no se someten de nuevo a él durante toda la carrera administrativa, salvo que se haga cambio de adscripción de unidad burocrática; pero en la Secretaría de Contraloría es requisito someterse al examen psicométrico al ingresar como empleado de la misma, y no se sabe sobre las condiciones de salud de los servidores públicos salvo excepción por las incapacidades expedidas por el I.S.S.S.T.E. Por lo cual podemos señalar que no existe el examen médico previo a formar parte del personal de la unidad burocrática, y mucho menos alguno de carácter periódico.

“V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y” en cuanto a esto, la dependencia se somete a lo establecido por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el capítulo relativo a “Del seguro de enfermedades y maternidad”, ya que sí es aplicable a este tipo de relaciones como lo es la constituida entre el Estado y sus empleados de confianza; lo cual analizamos en los incisos 3.1. y 4.3.

“VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo”. En este punto podemos incluir lo señalado en las cuatro fracciones antes comentadas, pero también podemos agregar otros aspectos en cuanto a la eficacia, como las atribuciones de la Dirección de Auditoría y Control, la cual se encuentra incorporada a la Contraloría Interna, y que el Manual de Organización respectivo le otorga, entre otras funciones, las siguientes:

“Verificar y evaluar en forma selectiva el funcionamiento de los sistemas y mecanismos de control y coordinación internos en las distintas unidades administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

“Actuar como área de consulta y apoyo en la aplicación de las normas y procedimientos para una mayor eficiencia en el desarrollo de las actividades sustantivas, operativas y administrativas”.

En lo concerniente a la seguridad, además del Programa Interno de Protección Civil, podemos agregar otras funciones de la Subdirección de Mantenimiento y Seguridad, como las siguientes:

"Instrumentar y aplicar las políticas, normas y procedimientos relativos al mantenimiento preventivo y correctivo, que permitan en forma inmediata atender las solicitudes que presentan las diferentes áreas de la Secretaría, para lograr el óptimo funcionamiento de los inmuebles, instalaciones y equipos así como prolongar su vida útil y reducir los costos de mantenimiento.

"Proporcionar los servicios de vigilancia de las instalaciones de la Secretaría y controlar el acceso a las mismas.

"Vigilar el funcionamiento en horas no laborables de los equipos e instalaciones eléctricas, telefónicas, hidrosanitarias, aprovechamiento de gas L. P., aire acondicionado, refrigeración, elevadores, contra incendios, electromecánicos y de cocina".

Podemos considerar que algunos de los aspectos que deberían contener las ausentes Condiciones Generales de Trabajo de la S.E.C.O.D.A.M., se encuentran disgregadas en ciertos ordenamientos, como los comentados anteriormente; pero hay muchos otros aspectos que no se contemplan en ningún cuerpo de normas, llámense políticas o lineamientos, como es el caso del horario de labores, términos y forma en que los empleados públicos deben someterse a exámenes médicos, la posibilidad de

laborar tiempo extraordinario, en días festivos, de descanso obligatorio, de descanso semanal, y que perciban una remuneración por ese trabajo, entre otros.

#### **4.5. LA JORNADA DE TRABAJO.**

En la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se labora en un horario de las nueve a las dieciocho horas, y hasta las veintiún horas en algunas áreas; la cual es una jornada diurna, ya que abarca el periodo comprendido entre las seis y las veinte horas.

Todo servidor público de esta dependencia tiene derecho al uso del comedor institucional, es decir tiene el beneficio de disfrutar de una hora para tomar sus alimentos en el lugar indicado para este fin por la Secretaría, y sin salir del inmueble de la unidad burocrática; por lo que si aplicamos supletoriamente del artículo 64 de la Ley Federal del Trabajo, el cual consigna que “cuando el trabajador no pueda salir del lugar donde presta sus servicios durante las horas de reposo o de comidas, el tiempo correspondiente le será computado como tiempo efectivo de trabajo”, obtenemos que se laboran un total de 45 a 60 horas semanalmente.

Como podemos observar, y con fundamento en el artículo 123, en su fracción I del apartado “B”, la cual otorga a los empleados del Gobierno una

jornada máxima de ocho horas en las labores diurnas, a los servidores públicos de la Dependencia del Ejecutivo objeto de nuestro estudio, se les infringen sus derechos constitucionales, toda vez que excesivamente sobrepasan las horas de trabajo permitidas legalmente para cualquier trabajador.

Como se dejó asentado en el inciso 3.2.1., el Presidente Luis Echeverría, expidió un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, el cual sí se aplica en S.E.C.O.D.A.M., pero únicamente en lo relativo a que la semana laboral es de cinco días de duración, aún cuando el mismo acuerdo indica que únicamente estarán sujetos al mismo "los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y como establecimos en el párrafo 4.3. los burócratas de confianza están excluidos de la protección de la legislación que se menciona; por lo cual podemos considerar que es un beneficio para los mismos, ya que aún cuando no tienen derecho a que se les aplique este, son protegidos por él.

Y por la misma razón de que se encuentran retraídos del régimen

jurídico de los servidores públicos de base, la ley no los protege en cuanto a la jornada de trabajo.

#### **4.5.1. LAS HORAS EXTRAS.**

Como afirmamos en este inciso, el personal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo labora más de las horas permitidas por la ley, por lo que si tomamos como punto de partida a un Director de Área, el cual trabaja aproximadamente 60 horas a la semana, y conforme a la ley, 8 horas diarias en cinco días es un total de 40 horas; por lo que este servidor del Estado realiza su actividad con un tiempo extraordinario de 20 horas semanales.

Si aplicamos el numeral 39 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, el cual establece que "las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria", lo cual se enfoca exclusivamente en cuanto a las establecidas por el precepto 26 de este ordenamiento, que no pueden exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas, es decir las primeras nueve horas; por lo que para las restantes once horas, y en razón de que no existen Condiciones Generales de Trabajo, emplearíamos supletoriamente el artículo 68 de la Ley Federal del Trabajo, que determina que "la prolongación del tiempo extraordinario que exceda de nueve horas a la semana, obliga al patrón a

pagar al trabajador el tiempo excedente con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada”, por lo cual podemos considerar que los trabajadores de confianza al servicio del Estado en la S.E.C.O.D.A.M. tendrían percepciones altamente remunerativas, en virtud de que recibirían su salario más el pago doble y triple por el período extraordinario en que prestaron sus servicios.

Lo anterior lo manifestamos sólo en el caso de que así fuera, pero la realidad es otra; ya que este tipo de servidores públicos se encuentran fuera de la protección jurídica de la legislación burocrática, y para agravar esta situación no cuentan con Condiciones de Trabajo que pueda brindarles alguna garantía; y como asentamos en el subinciso 3.2.2., en cuanto a que cierta tesis jurisprudencial sustentada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que determina en lo relativo a este caso, que solo se puede emplear la Ley Federal del Trabajo u otras en forma supletoria cuando las Condiciones Generales de Trabajo no contemplan la regulación de las horas extras; pero por mayoría de razón de que si los ordenamientos burocráticos no salvaguardan los derechos de los trabajadores públicos de confianza al servicio del Ejecutivo, mucho menos se les podrá aplicar la legislación de los trabajadores privados.

Por lo anterior, y en razón de que no existe disposición legal alguna que

ordene el pago de horas extras a los burócratas de confianza, los empleados de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no perciben beneficio económico alguno por la prestación de su fuerza de trabajo en el tiempo excedente de ocho horas diarias.

#### **4.5.2. EL PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA.**

Como hemos destacado en el desarrollo de este inciso, los trabajadores del Estado adscritos a la S.E.C.O.D.A.M., desarrollan un horario de labores notoriamente inhumano, frente al cual podrían manifestar su inconformidad con sustento del artículo 14 de la ley de los servidores públicos, el cual ordena:

Artículo 14. "Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aun cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

"I. Una jornada mayor de la permitida por esta ley;

"III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción";

De lo anterior podemos dirimir que los sujetos centro de nuestro análisis encuadran en las dos fracciones; pero como hemos manifestado insistentemente, estos empleados se encuentran al margen de la ley burocrática, por lo cual se ven obligados a pasar por alto esta circunstancia; aun cuando las mujeres preñadas cubren su horario normal, hasta que se les

aplica el numeral 28 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; es decir, cuando se le otorga la incapacidad por maternidad un mes antes de la posible fecha del parto.

Algunas personas consideran que estas desmesuradas jornadas de trabajo son justas en razón de las percepciones que reciben esta clase de empleados, pero tomando en cuenta el principio universal del derecho del trabajo que es el de la dignidad humana, el cual consiste en que al trabajador se le debe tratar como lo que es, una persona y no como bestia de carga; por eso del Código Civil de 1970 se derogo la figura del arrendamiento de servicios porque era considerar como animal de trabajo al arrendador. Por eso la jornada de ocho horas no es un derecho nacional, sino de carácter universal, establecido en la Declaración de Principios de la Segunda Internacional celebrada en París en 1889, así como en el Tratado de Paz de Versalles de 25 de junio de 1919.

“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”. Así lo establece el precepto 3º de la Ley Federal del Trabajo; y podemos afirmar que al servidor

público de S.E.C.O.D.A.M., en función de que labora más de ocho horas, se encuentra en una situación tendiente a la pérdida de su salud; y lo más indigno es que se le obligue a que por unos pesos ponga en peligro a la misma, ya que como señalamos, se considera que es equitativo en razón del salario que perciben.

#### **4.6. EL SINDICATO.**

Como establecimos en el subinciso 3.2.8., en la Administración Pública sólo los trabajadores pueden constituir sindicatos; y únicamente puede existir uno por cada unidad burocrática.

El artículo 69 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, establece que "todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente", con lo cual sí estamos de acuerdo, ya que es un derecho que les otorga nuestra Carta Magna para la defensa de sus intereses; pero no apoyamos lo ordenado por el numeral 70, el cual preceptua:

Artículo 70. "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos".

Consideramos que existe una gran contradicción entre los preceptos antes citados, ya que uno otorga el derecho a todos los empleados públicos de ser parte del sindicato de la Secretaría de Estado de que se trate, y el segundo

se contrapone señalando que no todos tienen esa prerrogativa, y excluye a los servidores de confianza.

El que se legisle en esta materia y se les conceda a los trabajadores de confianza del Estado el privilegio de integrar sus correspondientes sindicatos, sin incluir empleados de base, es de suma importancia, ya que la constitución del mismo en la Secretaría de Contraloría les ayudaría a hacer optimas las circunstancias en que se ven obligados a prestar su fuerza de trabajo, y no existiría una jornada de labores de aproximadamente 60 horas semanales, de modo que como sostuvimos en el subinciso anterior esta sea notoriamente inhumana por lo inmoderada.

Además de lo anterior, podemos señalar una de las obligaciones de los sindicatos, que si existiera en nuestro objeto de estudio, los empleados de la misma serían ampliamente beneficiados, es la de proponer y apoyar a sus afiliados en la ocupación de las vacantes dentro de la unidad burocrática y de acuerdo con el escalafón, el cual analizaremos en el siguiente apartado; ya que en caso contrario incurre en responsabilidad, en términos de la tesis jurisprudencial cuyo contenido citamos en el capítulo anterior en el párrafo correspondiente al sindicato, y que para no incurrir en repeticiones inútiles solo mencionaremos el título de la misma, y que a la letra prescribe:

“SINDICATO, PARA CUBRIR LAS VACANTES QUE SE SUSCITEN EN LA EMPRESA, DEBEN PROPONER A TRABAJADORES DE LA CATEGORÍA INMEDIATA INFERIOR”.

Como podemos contemplar, el ascenso a niveles superiores por parte de los empleados de S.E.C.O.D.A.M., estaría apoyado por el sindicato, y no se decidiría arbitrariamente por razón de amistad o compadrazgo, ya que esta es una atribución de los Directores Generales establecida por el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en su disposición 16, fracción IV decreta:

Artículo 16. “Los Directores Generales tendrán las siguientes facultades:

“IV. Intervenir en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como en la contratación del servicio externo que fuese necesario; autorizar dentro del ámbito de su competencia, licencias de conformidad con las necesidades del servicio; y participar, directamente a través de un representante, en los casos de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, ...”

Por lo anterior, podemos resaltar que los Directores Generales son los encargados de proponer a los empleados que ocuparan una vacante de nivel superior, y algunas veces lo harán justamente señalando al servidor que de

acuerdo a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad tenga mejor derecho al ascenso; y en otras ocasiones no, recomendando a su amigo o compadre.

Asimismo, otro de los beneficios que recibiría el empleado de confianza de S.E.C.O.D.A.M. sería el establecido en el penúltimo párrafo del precepto 46 de la ley burocrática, el cual contempla las causas de cesación de los efectos del nombramiento, y cuyo provecho consiste en que en cualquiera de los casos señalados por la fracción V, en lo relativo a faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias, malos tratamientos, faltar injustificadamente más de tres veces consecutivas, destrucción intencional de muebles e inmuebles relacionados con el trabajo, por revelación de secretos, por poner en peligro las instalaciones y el personal de la Secretaría, por desobediencia, por concurrir en estado de ebriedad, y por sentencia ejecutoria que decrete privación de la libertad; el Titular de la Dependencia tiene facultades para suspender los efectos del nombramiento, pero previamente debe solicitar el consentimiento del sindicato respectivo; pero si este manifiesta su inconformidad y se trata de actos graves, el Secretario de Estado puede demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Pero como en la Secretaría de Contraloría no existe sindicato, frente a la suspensión de los efectos de la designación decretada por el Titular, no hay

forma de oponerse, y aún cuando fuera posible, el Secretario no tendría que demandar el cese en el Tribunal de Conciliación, ya que los trabajadores de confianza del Ejecutivo no están protegidos en cuanto a la estabilidad, como lo ordena la jurisprudencia citada en el inciso 4.3. cuyo encabezado señala:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.** No están protegidos por el Apartado “B” del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo: ...”

De igual forma, el artículo antes indicado del Reglamento Interior de la S.E.C.O.D.A.M., consigna en su fracción V, que es facultad de los Directores Generales “elaborar proyectos sobre la creación, modificación, organización, fusión o desaparición de las unidades administrativas a su cargo”; por lo que en este caso cuando las unidades desaparecen, el personal es reubicado o en la mayoría de las veces es despedido sin que el Estado incurra en responsabilidad a través del Secretario, ya que sus servidores son de confianza y no tienen derecho a la estabilidad en el empleo.

#### **4.7. EL ESCALAFÓN.**

Es el sistema organizado para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas. Es decir, es una organización por jerarquías de los cargos que ocupan los servidores públicos, la cual contiene

el rango inmediato superior que pueden ocupar al tener un ascenso; o señala los niveles inferiores que pueden situarse en un puesto vacante.

El artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado excluye a los empleados de confianza de formar parte del escalafón, ya que establece que "tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior". Y esta es la razón por la que en S.E.C.O.D.A.M. no se ha constituido el escalafón respectivo.

Además, el precepto 49 ordena que "en cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón, ... el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo". Y como hemos dejado asentado, no existe dicho documento en virtud de los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría son de confianza y por lo tanto están impedidos para integrar su escalafón; y además también se les imposibilita para la constitución de su sindicato, por lo que en caso de que se estableciera el Reglamento de Escalafón a que alude el numeral inmediatamente citado, lo elaboraría exclusivamente el titular de la unidad burocrática, no habría objeción alguna.

En el Reglamento Interior de la S.E.C.O.D.A.M. se menciona un documento que podría considerarse que hace el papel de Reglamento de

Escalafón, el cual en su artículo 24 fracción I, establece:

Artículo 24. “La Dirección General de Administración tendrá las siguientes atribuciones:

“I. Instrumentar, con la participación de las unidades administrativas de la Secretaría, los programas de selección, capacitación y desarrollo de personal; ...” Pero estos programas no existen, y lo que se aplica es la regla de mi mejor amigo, ya que los Directores Generales son los que proponen a los empleados que ocuparán una plaza vacante, como lo advertimos en el inciso anterior.

Deben de crearse estos programas a que se hace referencia, pero para que se tengan por obligatorios deberán estar ordenados por una ley, en términos de lo expresado en el inciso 4.9., y el los cuales deba de tenerse en cuenta los siguientes factores que son:

- I. Los conocimientos;
- II. La aptitud;
- III. La antigüedad, y
- IV. La disciplina y puntualidad.

Y así ocuparan los puestos de ascenso los servidores públicos de confianza que de acuerdo a la valorización y calificación de los aspectos escalafonarios tengan mejores derechos; y esto será en beneficio de la

Administración Pública, ya que se podrá tener en los cargos superiores al personal mejor preparado y apto para desarrollarlos.

#### **4.8. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, Y SU COMPETENCIA PARA CONOCER DEL CESE EN EL APARTADO "B".**

Conforme a la fracción XII del artículo 123 de la Constitución Federal, la cual establece que:

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido por la ley reglamentaria". Y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a que alude el precepto transcrito, en su artículo 124, fracción I, ordena que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para:

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

Como podemos observar, en las citas anteriores no se establece que los trabajadores de confianza del Estado estén impedidos para someter sus controversias con los Secretarios, ante dicho Tribunal, y más aun cuando la fracción XIII del numeral antes señalado de la Carta Magna ordena:

“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”.

En lo manifestado, no se consigna que las desavenencias entre el servidor público de confianza y el Estado, no deban hacerse del conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación, ni tampoco que dicho tipo de trabajadores se rijan por su propia ley; la cual no existe.

Respecto del punto que analizamos en este apartado existen algunas controversias de carácter jurisprudencial en cuanto a que si en el caso del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, este debe recurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o directamente solicitar la protección de los Tribunales de la Federación; es decir, ampararse; dichas contraponencias se pueden clasificar en dos criterios, que son los siguientes:

1. Las que se inclinan porque el Tribunal en mención no es competente para conocer sobre los conflictos laborales de despido de un empleado de confianza;
2. Las que consideran que si tiene competencia sobre dicha cuestión.

Entre las primeras encontramos la tesis y jurisprudencia siguientes:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES**

**COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS.** Las circunstancias de que los empleados de confianza, disfruten de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución, no determina, en modo alguno, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea competente para conocer de los casos en que un trabajador de confianza reclama, por estimarlo violatorio de garantías constitucionales, el acto de autoridad consistente en el cese decretado en su contra. Además, el artículo 124, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores, se refiere, obviamente, a los trabajadores de base, porque los de confianza quedan excluidos del régimen de esa ley (artículo 8º), y porque para los efectos del mismo ordenamiento la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones respectivas y los trabajadores de base a su servicio (artículo 2º)\*.

Apéndice al Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1917-1985. T. I. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1988. p. 87.

Amparo en Revisión 9903/66. Porfirio Méndez Mora. Abril 6 de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Jorge Iñarritu.

2ª SALA.- Sexta Época, Volumen CXVIII, Tercera Parte, Pág. 120.

**"AMPARO PROCEDENTE, BAJA DEFINITIVA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.** De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo".

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II Laboral. Mayo Ediciones. México. 1968. p. 84.

A. R. 8698/1965.- Armando Pérez Figueroa. Febrero 25 de 1966. Unanimidad 5 votos.

A. R. 843/1966.- Nicolas Castro Zepeda. Julio 20 de 1966. Unanimidad 5 votos.

A. R. 2170/1966.- Roberto Uribe Aguilar. Septiembre 7 de 1966. Unanimidad 5 votos.

A. R. 6049/1965.- José Antonio Jiménez y Rodríguez. Marzo 2 de 1967.  
Unanimidad 5 votos.

A. R. 5918/1966.- Rubén Suárez Astudillo y otros. Marzo 31 de 1967.  
Unanimidad 5 votos.

**JURISPRUDENCIA. 2ª SALA.- Informe 1967, Pág. 24.**

Como podemos observar, el Tribunal Federal de Conciliación se declara incompetente para conocer del cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado; y como sostiene la tesis jurisprudencial transcrita, solo puede conocer de cuestiones relativas al salario y a la seguridad social, que son las únicas prerrogativas que le concede la Constitución Federal; pero la misma contiene una aberración, ya que considera como acto de autoridad el cese decretado en contra de un servidor público de confianza; y de igual forma lo estima la jurisprudencia al establecer que ante el cese se puede recurrir directamente al amparo.

El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio de garantías solo procede contra actos de autoridad, ya que ordena:

Artículo 103.- "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

"II.- Por leyes o actos de la autoridad federal<sub>(SIC)</sub> que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

"III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal<sub>(SIC)</sub>".

De lo anterior resulta que el despido decretado por el titular de una dependencia del Ejecutivo, en contra de su empleado de confianza, no encuadra en ninguna de las fracciones del precepto mencionado, ya que la relación que los une es de tipo laboral, y no un vínculo de gobernante y gobernado, por lo que el cese lo dicta como si fuera patrón y no con el poder de imperio que se requiere para tenerlo por acto de autoridad.

Dentro de las jurisprudencias que le otorgan competencia al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, las cuales son resultado de la aclaración de dos tesis jurisprudenciales controvertidas, son las siguientes:

**"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.** La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala, intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS."<sub>(SIC)</sub> Y la tesis de la Segunda Sala, intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CESES DICTADOS CONTRA LOS,"<sub>(SIC)</sub> debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas

las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del D. D. F., por una parte, y sus servidores por la otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de la regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior que se rigen por sus propias leyes ... No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de otros derechos que tienen los trabajadores de base como la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje..."

Jurisprudencia A 1990. Libro Primero. Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo Ediciones. México. 1991. p. XCVI.

Contradicción de tesis 6/88.- Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 17 de octubre de 1989.- Mayoría de 12 votos de los señores Ministros: Alba Leyva, Azuela Güitron, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Martínez Delgado, Carpizo Mac-Gregor, García Vázquez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez; en contra del voto de: Silva Nava, Magaña Cordones, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldan, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez y presidente del Río Rodríguez, quienes lo emitieron en favor de la tesis sustentada por la Segunda Sala.- Se encargo el engrose a Juan Díaz Romero.- Ponente: Carlos de Silva Nava.- Secretario: Jesús Antonio Nazar Sevilla.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el 18 de septiembre de 1990. Unanimidad de diecinueve votos.

PLENO. JURISPRUDENCIA. P. 9/90. Gaceta No. 34 del Semanario Judicial de la Federación. Pág. 15.

**"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU**

CONTRA ES IMPROCEDENTE. Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala, intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS."<sup>(SIC)</sup> Y la tesis de la Segunda Sala, intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CESES DICTADOS CONTRA LOS,"<sup>(SIC)</sup> subyace una contradicción trascendental sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye actos de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea un acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte y sus trabajadores por la otra se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el apartado A<sup>(SIC)</sup> para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado B, pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación ente el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las instituciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la del patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón..."

Jurisprudencia A 1990. Libro Primero. Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo Ediciones. México. 1991. p. 98.

Contradicción de tesis 6/88.- Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 17 de octubre de 1989.- Mayoría de doce votos; idénticas a la de la Jurisprudencia P. 49. 9/90.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el 18 de septiembre de 1990. Unanimidad de diecinueve votos.

PLENO. JURISPRUDENCIA. P. 10/90. Gaceta No. 34 del Semanario Judicial de la Federación. Pág. 16.

Para concretizar, se otorga al Tribunal de Conciliación una competencia sin importancia alguna, ya que como se establece, el trabajador de confianza despedido puede demandar ante el mismo su inconformidad, aunque su demanda sea relegada en virtud de que no tiene acción para la reinstalación; es decir, carece de derecho a la estabilidad en el trabajo, e indica que la impugnación no es ante los Juzgados de Distrito, sino en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; pero resulta ilógico que si va a ser desechado el escrito inicial, haga tal determinación. Una vez lo anterior, si el afectado recurre al juicio de garantías, en razón de que el Tribunal, que es una autoridad, dictó su resolución, sin admitir la objeción al despido, también será improcedente el amparo, ya que no se incurre en violación de garantías si se absuelve al Estado de la reinstalación o la indemnización, ya que son prerrogativas que no tiene el servidor público de confianza.

Podemos señalar que al ser destituido un empleado de la S.E.C.O.D.A.M., este no intenta acción alguna (a excepción de la administrativa, salvo el caso de que se de, la cual veremos en el siguiente inciso), en razón de que si recurre al amparo este no prosperara porque la orden de despido no es un acto de autoridad, ya que se dicta como trabajador de confianza del Estado, y no como gobernado; y no se somete al Tribunal de

Conciliación y Arbitraje ya que será desatendido por carecer de acción alguna relativa a la inamovilidad en el servicio; razón por la cual en esta Secretaría de Estado no se ha presentado alguna demanda de tipo laboral.

#### **4.9. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN LA DESTITUCIÓN DEL CARGO PÚBLICO, ADMINISTRATIVAMENTE.**

En el caso de que el servidor público de confianza haya incurrido en responsabilidad administrativa, se le fincará el procedimiento respectivo, el cual describimos en el inciso 4.4., y que ante la decisión de la contraloría interna de destituirlo del cargo que desempeña, la única línea de defensa que le queda es el interponer el recurso de revocación o de impugnación consignados por los artículos 70 y 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales establecen que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser objetadas por el servidor público ante la propia autoridad que la dictó, mediante el recurso de revocación; o impugnadas en el Tribunal Fiscal de la Federación; y cualquiera que sea el medio que se elija, deberá promoverse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

De lo anterior podemos señalar que el trabajador afectado puede promover la revocación en el Departamento Jurídico de la misma Secretaría de

Estado, o directamente impugnarlo en el Tribunal Fiscal, pero si intenta lo primero, y aun así la resolución es desfavorable para sus intereses, entonces podrá hacer lo segundo; pero si presenta su impugnación, no puede interponer el recurso de revocación con posterioridad, así lo ordena el precepto 73 al señalar:

Artículo 73. "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

"La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

Como podemos observar, en este ámbito administrativo se da una confusión de jerarquías, ya que se le dan las mismas atribuciones a la autoridad que dictó la resolución que se objeta, y al Tribunal Fiscal; por lo anterior, solo se debe promover la impugnación, así el Tribunal Fiscal de la Federación pasaría a ser la autoridad que conozca del asunto en segunda instancia.

Aplicando lo anterior a nuestro caso, encontramos que si en la resolución administrativa dictada por la contraloría interna de S.E.C.O.D.A.M. no es procedente aplicarle alguna sanción al empleado de confianza, ante tal

situación se le restituye en el goce de los derechos de que hubiese sido privado, pero si se ordena la destitución del cargo puede objetar dicha determinación ante la misma Secretaría, y si esta la ratifica, entonces puede impugnarla sometiéndose al Tribunal Fiscal de la Federación, y en el supuesto de que dicha oposición se declare improcedente, ante tal determinación se encontrará en la aptitud de interponer el juicio de garantías.

Como podemos observar son varias las instancias que debe intentar el empleado público de confianza para poder hacer la defensa de sus derechos en el aspecto administrativo, y debido a esta situación se viola el principio de economía procesal, ya que se burocratiza la tramitación de su situación jurídica.

Una vez que queda firme la resolución de destitución, el encargado de llevarla a cabo es el superior jerárquico del afectado, en términos del numeral 56, fracción III, en su parte final, la cual ordena:

Artículo 56. "Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

"III. ...la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico";

Una vez ejecutada la determinación en contra del servidor público de

confianza, ya no le queda medio de protección alguno que intentar, ya que como analizamos en el punto anterior, no tiene ninguna acción de carácter laboral, ni en materia de amparo.

#### **4.10. LA NECESIDAD DE CREAR UNA LEY REGLAMENTARIA DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA.**

Como dejamos asentado en nuestro capítulo segundo, relativo al marco histórico sobre la legislación del trabajo burocrático, en un principio se establecían prerrogativas única y exclusivamente en favor de los trabajadores del Poder Ejecutivo, como los acuerdos del Presidente Abelardo L. Rodríguez, y la iniciativa del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo, que atinadamente, este último en su aprobación se ordeno que regiría a todos los trabajadores de los Poderes de la Unión.

Para no incurrir en ese mismo error, debe crearse un conjunto de normas para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en el cual se apliquen los mismos derechos para los empleados de esta categoría en el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y que se incluyan las siguientes prerrogativas: jornada legal de trabajo, horas extras, sindicalización, escalafón, e indemnización en caso de baja definitiva.

Existen dos posibilidades para ubicar los derechos antes mencionados

que deben otorgarse a los trabajadores de confianza al servicio del Estado:

1. Crear una Ley reglamentaria de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El jueves 5 de diciembre de 1996, en la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la promulgación del Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y del XXXIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Presidente Ernesto Zedillo giró instrucciones a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que elaboraran un proyecto de Ley del Servicio Civil Federal, el cual se comprometió a que sería presentado en el Congreso de la Unión en el año de 1997; y para el mismo se tomaría en cuenta la opinión de la FSTSE, así como las propuestas de instituciones y personas interesadas. Con este documento se busca que los servidores públicos cuenten con mejores incentivos para cumplir sus compromisos con las instituciones y con la sociedad a la que sirven; pero ya rebasamos el año compromiso, y no hay iniciativa alguna. <sup>(58)</sup>

2. Incluir en la Ley Federal de los Trabajadores del Estado un apartado en el que se contengan esas prerrogativas que se otorguen a los mencionados

58. Cfr. ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. "Necesario consolidar una administración pública a la altura de los cambios del país." El Nacional. Año LXVIII, tomo VII, número 24,370. México, D.F.: 6 de diciembre de 1996. p. 4.

trabajadores; al igual que lo hace la Ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Nosotros nos inclinamos por la creación de una Ley de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, al igual que la de los trabajadores de Banca y Crédito, la cual debe encerrar todas las prerrogativas antes mencionadas; pero cualquiera que sea la opción electa, será un hecho histórico y de gran trascendencia para el país, ya que es de extrema urgencia que se legisle en favor de este tipo de servidores públicos, y así se logre humanizar la prestación de su fuerza de trabajo, en beneficio de su salud y de la convivencia familiar, ya que con el horario de labores al que están sometidos en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo solo tienen el sábado y domingo para dedicar a su familia, pero por el agotamiento físico, se emplea ese tiempo en descansar y retomar energías para la siguiente semana laboral.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA. Desde el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en 1941, se excluye a los servidores públicos de confianza, este mismo criterio contempla el apartado B) del artículo 123 constitucional, con la salvedad de que este les otorga los derechos excepcionales de la seguridad social y la protección al salario, y se les deben de proporcionar beneficios similares a los que perciben los empleados de base.

SEGUNDA. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su precepto 8º, excluye de su tutela a los trabajadores de confianza, y en el 5º enumera los cargos que son considerados de confianza, por lo que la calificación se da por la designación del nombramiento y no por las labores que se desarrollan, como atinadamente lo establece la Ley Federal del Trabajo, y cuyo criterio debe seguir la primera. Además, no existe disposición alguna que los proteja, como si es el caso de los demás trabajadores excluidos.

TERCERA. Los servidores públicos del Estado adscritos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo están ubicados en la categoría de trabajadores de confianza, por las actividades que desempeñan, y por lo tanto

son excluidos de la legislación burocrática, por lo que es indispensable se normative la prestación de su fuerza de trabajo.

CUARTA. En virtud de que no existe disposición legal alguna que ordene el pago de horas extras a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, los empleados de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no perciben beneficio económico alguno por la prestación de su fuerza de trabajo en el tiempo excedente, aún cuando estas son de veinte a veinticinco horas semanales, por lo cual es excesiva su jornada de trabajo, violándose a todas luces el principio de dignidad humana, por lo que es necesario se les reconozca el derecho al pago de tiempo extraordinario, aun cuando no sea al cien por ciento del señalado para la jornada ordinaria.

QUINTA. El artículo 70 de la ley burocrática consigna que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, lo cual es determinante; no indica que no pueden ser miembros de los sindicatos de los demás trabajadores, como si lo establece la Ley Federal del Trabajo. Derecho de sindicalización que se les debe otorgar a los sujetos centro de nuestro estudio, ya que en los casos previstos por la fracción V, del numeral 46, penúltimo párrafo, en lo relativo a la suspensión de los efectos del nombramiento, en la cual se debe pedir la opinión del sindicato, el Titular lo

decide arbitrariamente; toda vez que no hay agrupación de trabajadores legalmente integrada que pueda oponerse.

SEXTA. Para la legislación burocrática, trabajador al servicio del Estado es "toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros"; pero el trabajo siempre es de ambos géneros, uno complementa al otro; afirmar lo contrario es considerar al trabajador con un ser irracional, inanimado o robotizado; por ello al artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se le deben suprimir las expresiones físico, intelectual o de ambos géneros; quedando en los siguientes términos:

Artículo 3º. Trabajador es toda persona que preste un servicio, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

SÉPTIMA. El numeral 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, crea una duda al colocar en situación de patrón al titular de la unidad administrativa; siendo este únicamente un representante de aquel que es el Estado, por lo cual se debe señalar adecuadamente que la relación de trabajo se establece entre el Estado, representado por los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio; e incluirse a los de confianza, ya que también son trabajadores.

OCTAVA. El precepto 25 de la legislación burocrática contiene un error al señalar que la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta las horas que se pueden laborar sin perjuicio de la salud, pero esta, ya en su aspecto físico o mental solo puede verse dañada cuando se da un exceso en las labores, por lo que debe modificarse en los siguientes términos:

Artículo 25. Cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se "ampliará" teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto de su salud.

NOVENA. Los trabajadores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pueden ser cesados sin responsabilidad para el Estado, en cualquier momento; en virtud de que son calificados como servidores de confianza; y sin posibilidades de recurrir al juicio laboral que no les otorga la Ley de Federal los Trabajadores del Estado, o al de garantías, ya que la resolución de cese dictada por el Titular de la unidad burocrática, no es un acto de autoridad, requisito indispensable que marca la Constitución Política en su artículo 103, para la procedencia del amparo; por lo cual quedan en estado de indefensión, y esto hace más urgente la reglamentación de la prestación de sus servicios.

DÉCIMA. Para reglamentar la relación laboral entre el Estado y los trabajadores de confianza a su servicio solo hay dos soluciones:

I. Crear la Ley reglamentaria de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional; y

II. Incluir en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado un apartado en la misma forma en que lo establece la Ley Federal del Trabajo.

Cualquiera de estas dos opciones que debe tutelar la prestación de la fuerza de trabajo de los servidores públicos de confianza, debe contener las prerrogativas siguientes:

A). Jornada legal de trabajo. El derecho universal de la jornada máxima de trabajo de ocho horas debe hacerse extensiva a los empleados de confianza del Gobierno, ya que al igual que todo tipo de trabajador, son seres humanos que requieren del tiempo suficiente para recuperar las energías perdidas durante las labores del día; y no se debe dejar abierto dicho horario como lo hace la fracción XIV del artículo 123 en su apartado "B", de nuestra Constitución Federal, al no otorgarles este beneficio.

B). Pago de horas extras. Para evitar la explotación desmedida de los trabajadores objeto de nuestro estudio, debe establecerse el pago de horas extras, así en caso necesario, deberá pedirse autorización escrita, para poder

determinar si la partida presupuestal destinada para ello lo permite. Y al otorgarse este derecho, también sería en beneficio del inciso que antecede, ya que forzosamente se sujetarían a la jornada máxima de trabajo para no tener que cubrir esta prestación. Y tiene que darse autorización escrita con el fin de establecer que necesariamente deben cubrirse horas excedentes, y que no se hace mañosamente para tener más percepciones.

C). Indemnización por baja definitiva. Como lo prescribe el numeral 49 de la Ley Federal del Trabajo, que en el caso de los trabajadores de confianza, el patrón queda relevado de la reinstalación con el simple pago de las indemnizaciones; de esta misma forma, a los empleados de confianza de los Poderes de la Unión, se les debe otorgar una indemnización de por lo menos tres meses de salario, con el fin de proteger sus intereses y los de su familia, mientras el cesado encuentra u obtiene otro empleo.

D). Derecho al ascenso. Se debe estatuir el derecho al ascenso en base a un reglamento escalafonario; tomando en consideración los conocimientos, la aptitud y la antigüedad, y no que sea decisión arbitraria de los Directores Generales, y así podrá mejorar el desarrollo de la administración pública, ya que dependiendo del grado de preparación, será el nivel de ascenso; y ocuparan los puestos de superior jerarquía los servidores públicos de confianza con mayor capacidad para desempeñarlos.

E). Integración de un sindicato. Al igual que los trabajadores de confianza protegidos por la Ley Federal del Trabajo, la cual en su artículo 183 determina que "los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores", pero no señala que a estos les esté prohibido integrar los suyos; a los servidores públicos de esta misma categoría, se les debe dar esta opción de integrar su sindicato para la defensa de sus intereses comunes, ya que el mismo interviene en varios aspectos de la relación laboral, como son los casos de la cesación y el establecimiento de las Condiciones Generales de Trabajo, en los cuales se le pide la opinión a la asociación de trabajadores; y más aun cuando en la dependencia en que se aplique, la mayor parte del personal sea de confianza, como en el caso que nos ocupa, en el cual el cien por ciento son trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Todos los anteriores son derechos que no tienen los trabajadores de confianza al servicio del Estado, y que en caso de toma de decisiones les son impuestas arbitrariamente; por lo cual es extremadamente necesaria la reglamentación de su fuerza de trabajo.

**BIBLIOGRAFÍA.**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. "Primer curso." Décima edición. Porrúa. México. 1991.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México. 1985.
3. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. Sista. México. 1994.
4. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1988.
5. CASTORENA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Sexta edición. Composición tipográfica para offset "ale". México. 1984.
6. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza. Trillas. México. 1983.
7. DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.

8. ----- Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México. 1994.
9. DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Séptima edición. Porrúa. México. 1989.
10. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 1993.
11. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima segunda edición. Porrúa. México. 1993.
12. MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. T. I. Porrúa. México. 1983.
13. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México. 1988.
14. POZZO, Juan de. Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo. T. I. Depalma. Argentina. 1961.

15. RAMÍREZ FONSECA, Francisco. Condiciones de Trabajo. Segunda edición. Pac. México. 1985.
16. SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. V. I. México. 1967.
17. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Décima edición. Porrúa. México. 1981.
18. ----- Teoría del Estado. Décimo primera edición. Porrúa. México. 1990.
19. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1981.
20. VARGAS MENCHACA, José Manuel. Cuadro Comparativo de Reformas y Adiciones al Artículo 123 Constitucional, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. U.N.A.M. México. 1993.

## LEGISLACIÓN.

1. Mexicano esta es tu Constitución. Comentada por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Décimo primera edición. Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 1997.
2. Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintanilla Roldán. Porrúa. México. 1986.
3. Legislación de la Administración Pública Federal. Vigésimo primera edición. DeIma. México. 1997.
4. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición. Porrúa. México. 1993.
5. Legislación Sobre Trabajo. T. I. Sexta edición. Información Aduanera de México. México. 1960.
6. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dentro de Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima

edición. Porrúa. México. 1993.

7. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Dentro de Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición. Porrúa. México. 1993.
8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Dirección General de Comunicación Social. México. 1996.
9. Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina. Trigésimo quinta edición. Porrúa. México. 1962.
10. Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Septuagésima sexta edición. Porrúa. México. 1996.
11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Segunda edición. Sista. México. 1996.
12. Ley para el Control del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Dentro de

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésimo segunda edición. Porrúa. México. 1995.

13. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Dentro de Legislación sobre trabajo. T. I. Sexta edición. Información Aduanera de México. México. 1960.
  
14. Apéndice al Tomo Primero de la Legislación Sobre Trabajo. Ediciones Andrade. México. 1963.
  
15. AMPARO PROCEDENTE, BAJA DEFINITIVA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.  
Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II Laboral. Mayo Ediciones. México. 1968.  
A. R. 8698/1965.- Armando Pérez Figueroa. Febrero 25 de 1966.  
Unanimidad 5 votos.  
A. R. 843/1966.- Nicolas Castro Zepeda. Julio 20 de 1966. Unanimidad 5 votos.  
A. R. 2170/1966.- Roberto Uribe Aguilar. Septiembre 7 de 1966.  
Unanimidad 5 votos.  
A. R. 6049/1965.- José Antonio Jiménez y Rodríguez. Marzo 2 de 1967.  
Unanimidad 5 votos.

A. R. 5918/1966.- Rubén Suárez Astudillo y otros. Marzo 31 de 1967.

Unanimidad 5 votos.

JURISPRUDENCIA. 2ª SALA.- Informe 1967, Pág. 24.

#### 16. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AYUNTAMIENTOS.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II laboral.

Sustentadas por la 4ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mayo ediciones. México. 1968.

Amparo Directo 3599/66. Santiago Ruelas Cano y Salvador Ruelas Lara.

Abril 5 de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Manuel Yañez Ruiz.

4ª SALA.- Sexta Época, Volumen CXVIII, Quinta Parte, Pág. 24.

#### 17. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CONCURSOS ESCALAFONARIOS.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II Laboral.

Mayo Ediciones. México. 1968.

Amparo directo 7744/1968. Trinidad Ramón Villalonga. Agosto 7 de 1969.

5 votos. Ponente: Mtro. Ángel Carvajal.

4ª SALA.- Informe 1969, Pág. 48.

#### 18. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.

Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1917-1975. Secretaría del

Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría B. México. 1983.

Amparo directo 3635/78.- Manuel Vázquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.- Ponente. Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

Amparo directo 1485/80.- I.S.S.S.T.E.- 23 de julio de 1980.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge Landa.

Amparo directo 6624/80.- Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmoran de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 7306/82.- Jaime Moreno Ayala.- 13 de abril de 1983.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 1626/82.- Secretario de la Reforma Agraria.- 3 de agosto de 1983.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán Roldán.

#### 19. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS, SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975. Actualización IV Laboral. Sustentadas por la 4ª SALA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición. Mayo Ediciones. México. 1987.

Amparo directo 4375/1972. Francisco Esparza Villalobos. Junio 4 de 1973.

5 votos. Ponente: Mtro. Euquerio Guerrero López.

4ª SALA. - Séptima Época, Volumen 54, Quinta Parte, Pág. 33.

20. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS.

Apéndice al Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1917-1985. T. I. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1988.

Amparo en Revisión 9903/66. Porfirio Méndez Mora. Abril 6 de 1967.

Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Jorge Iñarritu.

2ª SALA. - Sexta Época, Volumen CXVIII, Tercera Parte, Pág. 120.

21. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARÁCTER DERIVA DE LA LEY.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974 - 1975. Actualización IV Laboral. Sustentadas por la 4ª SALA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición. Mayo Ediciones. México. 1987.

Amparo directo 3006/1972. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Octubre 5 de 1972. 5 votos. Ponente: Mtro. Manuel Yañez Ruíz.

4ª SALA. Séptima Época, Volumen 46, Quinta Parte, Pág. 59.

22. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO MEJORES DERECHOS DE LOS.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización II Laboral. Mayo Ediciones. México. 1968.

Amparo directo 6048/1966. Gabriel Rodríguez Garay. Julio 16 de 1970. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Raúl Castellanos.

SALA AUXILIAR.- Informe 1970, Pág. 223.

23. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, TIEMPO EXTRAORDINARIO SI ESTA REGULADA SU PRESTACIÓN EN LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Informe rendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente el Señor Licenciado Carlos del Río Rodríguez., al terminar el año de 1989. Tercera Parte. Tribunales Colegiados de Circuito. Mayo Ediciones. México. 1989.

Amparo directo 11326/88. Apolinar Suriano López. 16 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Oscar Castañeda Batres.

24. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, BASE LEGAL PARA DETERMINAR LA NATURALEZA DE SU NOMBRAMIENTO.

CÁRDENAS V., Rolando. *Jurisprudencia Mexicana 1917-1985*. Cárdenas Editores y Distribuidores. México. 1987.

Amparo directo 2525/86. Carlos Humberto Villareal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

INFORME, 1987. Segunda Parte. Laboral. Pág. 56.

## 25. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, CALIDAD DE LOS.

CÁRDENAS V., Rolando. *Jurisprudencia Mexicana 1917-1985*. Cárdenas Editores y Distribuidores. México. 1987.

Amparo directo 4470/81. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 9 de marzo de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 1453/81. Antonio Preciado Valvaneda. 26 de octubre de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 142/83. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 23 de abril de 1984. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández.

Amparo directo 5582/86. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. 19 de junio de 1987. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ulises Schmitter

Ordoñez. Secretario: Aureliano Pulido Cervantes.

Amparo directo 2525/86. Carlos Humberto Villareal. 19 de octubre de 1987. 5 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

INFORME 1987. Tercera Parte. Tribunales Colegiados. Pág. 371.

26. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.

Jurisprudencia A 1990. Libro Primero. Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo Ediciones. México. 1991.

Contradicción de tesis 6/88.- Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 17 de octubre de 1989.- Mayoría de 12 votos de los señores Ministros: Alba Leyva, Azuela Güitron, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Martínez Delgado, Carpizo Mac-Gregor, García Vázquez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez; en contra del voto de: Silva Nava, Magaña Cordones, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldan, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez y presidente del Róo Rodríguez, quienes lo emitieron en favor de la tesis sustentada por la Segunda Sala.- Se encargo el engrose a Juan Díaz

Romero.- Ponente: Carlos de Silva Nava.- Secretario: Jesús Antonio Nazar Sevilla.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el 18 de septiembre de 1990. Unanimidad de diecinueve votos.

PLENO. JURISPRUDENCIA. P. 9/90. Gaceta No. 34 del Semanario Judicial de la Federación. Pág. 15.

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

Jurisprudencia A 1990. Libro Primero. Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo Ediciones. México. 1991.

Contradicción de tesis 6/88.- Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 17 de octubre de 1989.- Mayoría de doce votos; idénticas a la de la Jurisprudencia P. 49. 9/90.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el 18 de septiembre de 1990. Unanimidad de diecinueve votos.

PLENO. JURISPRUDENCIA. P. 10/90. Gaceta No. 34 del Semanario Judicial de la Federación. Pág. 16.

**28. SINDICATO, PARA CUBRIR LAS VACANTES QUE SE SUSCITEN EN LA**

EMPRESA, DEBEN PROPONER A TRABAJADORES DE LA CATEGORÍA INMEDIATA INFERIOR.

Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Apéndice I. 1972. Cárdenas Editores y Distribuidores. México. 1987.

Amparo directo 2006/70.- Sección 34 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.- 2 de febrero de 1972.- 5 votos.- Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Informe 1972, Cuarta Sala, Pág. 55.

29. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de abril de 1995.

30. Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 1994.

31. Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. Dentro de Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada

por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición. Porrúa. México. 1993.

32. Acuerdo 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 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas. Dentro de Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición. Porrúa. México. 1993.

33. Acuerdo que dispone que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio. Dentro de Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición. Porrúa. México. 1993.

#### OTRAS FUENTES.

1. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. VIII. Vigésima primera edición. Heliasta. Argentina. 1989.

2. Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937.
3. Diccionario Jurídico Mexicano. T. P-Z. y t. A-CH Cuarta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México. 1991.
4. Diccionario Práctico Larousse. "Sinónimos y Antónimos". Ediciones Larousse. México. 1990.
5. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Astrea. Argentina. 1981.
6. NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales, entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus trabajadores y empleados?" Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXVII, nos. 107-108, julio-diciembre. México. 1977.
7. RUBINSTÉIN, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ediciones Depalma. Argentina. 1983.

8. ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. "Necesario consolidar una administración pública a la altura de los cambios del país." El Nacional. Año LXVIII, tomo VII, número 24,370. México, D.F. 6 de diciembre de 1996.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Zedillo', written in a cursive style. The signature is located in the center of the page, below the text of the list item.