

40-721
4/34



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESVENTAJA DEL
TRABAJADOR DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LEÓN DAVID SANDOVAL JIMÉNEZ

ASESOR: LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2003

A





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

MI GRATITUD A:

A MI MADRE Y PADRE
QUE ME DIERON LA VIDA, GRACIAS POR
ESTAR EN MI EN TODO MOMENTO

A MIS HERMANOS
POR SER ESTIMULO, ALEGRIA Y AYUDA
QUE ME OTORGARON, PARA LA
CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A LETICIA RESENDIZ MARTINEZ
POR SER MI COMPAÑERA, AMIGA,
PAREJA, EN TODO MOMENTO,
GRACIAS POR TU APOYO, MOTIVACIÓN,
CARIÑO Y AMOR,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Leon David

Sgadavil Jimenez

FECHA: 27-06-03

FIRMA: [Firma manuscrita]

**A MIS SOBRINOS
COMO EJEMPLO DE TENACIDAD.**

**A MIS AMIGOS Y A TODAS LAS PERSONAS
QUE DE ALGUNA MANERA HAN
CONTRIBUIDO A LA CULMINACIÓN
DE ESTE TRABAJO DE TESIS POR EJEMPLO AL
PROF. LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA
PROF. LIC. MARTHA RODRIGUEZ ORTIZ
PROF. LIC. JULIÁN CISNEROS CONTRERAS**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
PLANTEL ARAGON.
POR HABERME PERMITIDO FORMARME PROFESIONALMENTE
EN SUS AULAS, LAS CUALES LLEVO POR SIEMPRE EN LA
MENTE Y EN EL CORAZON.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**AL LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA,
MAESTRO POR HABERME COMPARTIDO
SU AMISTAD, DEDICACIÓN, TIEMPO Y
CONOCIMIENTOS EN LA DIRECCIÓN DE MI
TESIS.**

**AL HONORABLE JURADO
POR SU CONSIDERACIÓN PARA
EL PRESENTE EXAMEN PROFESIONAL,
MI GRATITUD Y RESPETO.**

**TESIS CON
FALLA DE URGEN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DESVENTAJA DEL
TRABAJADOR DE CONFIANZA
AL SERVICIO DEL ESTADO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCION

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL	Pág.
1.1 DERECHO DEL TRABAJO.....	1
1.1.1 DERECHO BUROCRÁTICO.....	4
1.2 RELACION Y CONTRATO DE TRABAJO.....	6
1.2.1 ELEMENTOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.....	10
1.2.2 NOMBRAMIENTO.....	14
A) REQUISITOS DEL NOMBRAMIENTO.....	15
B) NATURALEZA JURÍDICA DEL NOMBRAMIENTO.....	16
1.3 PATRÓN.....	18
1.3.1 ESTADO-PATRÓN.....	19
1.4 TRABAJADOR.....	23
1.4.1 TRABAJADOR DE BASE.....	25
1.4.2 TRABAJADOR DE CONFIANZA.....	26
1.4.3 TRABAJADORES ALISTA DE RAYA.....	28
1.5 TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.....	30

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO DEL TRABAJO DE CONFIANZA	
2.1 ÉPOCA AZTECA.....	34
2.2 EN LA COLONIA.....	35
2.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	39
2.4 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.....	40

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA

3.1 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA Y LA DIFERENCIA CON OTRA CLASE DE TRABAJADOR.....	43
A) TRABAJADOR DE BASE.....	45
B) TRABAJADOR DE CONFIANZA.....	48
C) TRABAJADOR A LA LISTA DE RAYA.....	55
D) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SUPERNUMERARIOS.....	56

E) TRABAJADOR POR HONORARIOS.....	60
3.2 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO..	67
3.3 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....	70
3.4 RESCISIÓN.....	73
3.5 TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.....	76

CAPITULO IV

OBLIGACIONES DEL ESTADO PATRON CON LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

4.1 APLICACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.....	79
4.1.1 APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.....	81
4.2 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 5°.....	82
4.2.1 REFORMA AL ARTÍCULO 5° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	87
4.3 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 8°.....	93
4.3.1 DEROGAR EL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	94
4.4 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FRACCIÓN XIV DEL PARTADO "B".....	100
4.4.1 REFORMA AL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "B" FRACCIÓN XIV.....	101
4.5 UNIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES PARA CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.....	105

CONCLUSIONES.....108

BIBLIOGRAFÍA.....117

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis tiene como finalidad explicar la situación jurídica de un sector de trabajo que utiliza el Estado Mexicano para realizar sus funciones, como es el integrado por los llamados trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Toda vez que, este tipo de trabajadores recibe un trato distinto en relación con los trabajadores de base, pues no gozan de los mismos derechos establecidos para éstos, sino que sólo disfrutan de los derechos de la protección al salario y del beneficio de la seguridad social, contenidos expresamente en la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Razón por la que considero importante estudiar la situación jurídica del trabajador de confianza al servicio del Estado, en la presente tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Observándose, en las leyes que rigen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, una lista interminable de quienes son considerados personal de confianza.

Por años los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, han sido privados indebidamente de sus derechos laborales más

elementales son pocos los intentos por regular su situación.

No obstante, es necesario señalar, que existen con rango constitucional dos derechos a favor de estos trabajadores, los cuales son: salario y Seguridad Social, mismos que no solucionan nada o aportan muy poco, porque ante la falta de otros derechos que les sirvan de apoyo, estos no se pueden hacer valer, y por lo tanto no cumplen su objetivo de tutelar los intereses de cualquier trabajador.

Así en el primer capítulo se establecen los conceptos generales figuras jurídicas que conforman al Derecho Burocrático como lo son el Derecho del Trabajo, Derecho Burocrático, Relación Y Contrato De Trabajo, Elementos De La Relación De Trabajo, Sujetos De La Relación De Trabajo, Trabajador, Nombramiento, Requisitos Del Nombramiento, Naturaleza Jurídica Del Nombramiento, Patrón, Estado-Patrón, Trabajador, Trabajador De Base, Trabajador De Confianza, Trabajadores Alista De Raya, Trabajador Al Servicio Del Estado. Con las definiciones de cada concepto nos darán un mejor panorama para la comprensión del tema.

En el capítulo segundo, se hace referencia a los antecedentes de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, a partir del nacimiento de la época Azteca, en la colonia, en la época independiente así como en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Así mismo en el segundo capítulo se hace una síntesis de los antecedentes nacionales en donde encontramos algunos derechos ya considerados en aquella época; hasta la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en que el trabajador burócrata encuentra una protección jurídica laboral.

En el Capítulo Tercero, se realiza un análisis del marco jurídico de los principales preceptos relativos a este tipo de trabajadores, y la diferencia de algunas clases de trabajadores, como también sus obligaciones, estabilidad en el empleo, la rescisión y la terminación de la relación de trabajo; trataremos algunos de los criterios para determinar si las funciones desempeñadas por el trabajador son consideradas como de confianza, con la finalidad de conocer las razones de su exclusión en la Ley Burocrática, posteriormente se hace un estudio de los tipos de trabajadores que existen dentro de la Administración Pública Federal.

En base a los elementos jurídicos antes descritos, podremos coadyuvar en la búsqueda de posibles soluciones a este problema.

y por último, en el cuarto capítulo, a pesar de estar protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la práctica no es así, ya que por estar excluidos (según lo dispuesto por los artículos 2º y 8º) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna, estos trabajadores están totalmente desprotegidos en sus derechos individuales (como el derecho a la estabilidad en el empleo) y colectivos por lo que su situación es de absoluta inseguridad y desprotección.

Este cuarto capítulo se integra por las disposiciones legales que reglamentan al trabajador de confianza, estudiando a la Constitución y la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Finalmente, este Capítulo Cuarto, plasmo mis determinaciones en relación con el presente trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MARCO CONCEPTUAL

1.1 DEFINICION DE DERECHO DEL TRABAJO

Comenzaré por citar las definiciones de algunos autores del derecho del trabajo, además haré un breve análisis de las mismas, para dar posteriormente el concepto que consideramos conveniente.

Inicio citando la definición de Alberto Trueba Urbina quien considera, "Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana". (1)

Menciona que el Derecho del Trabajo esta hecho para proteger a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, en todo caso vendría a ser todas las personas que prestan un trabajo subordinado a otra, ahora bien, estos objetivos no se han alcanzado, porque aunque mucho se habla de la tutela de la ley Federal del Trabajo hacia los derechos del trabajador, esta no se lleva acabo entre otras cosas porque las normas

(1) TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1998, hoja 1 p. 43.

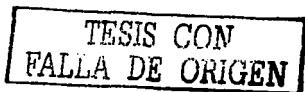
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

laborales no son aplicadas correctamente e incluso en ocasiones se dejan de aplicar por las autoridades, atentando contra los derechos de los trabajadores y violando los preceptos establecidos en la Ley para su debida observancia.

Asimismo, no podemos admitir que las normas e instituciones dignifican a los trabajadores, si tomamos en cuenta que muchos de ellos perciben el salario mínimo general, con el cual solo pueden aspirar a una vida precaria llena de necesidades, de manera que, si tienen una familia numerosa las posibilidades de vivir dignamente disminuyen, pero, no obstante lo anterior, creemos que la Ley no tutela los derechos del trabajador como se menciona tanto, pues no basta el hecho de que los preceptos estén establecidos en la Ley, también es necesario cumplir con su observancia.

En esta ocasión procederemos a citar el concepto de un reconocido autor como lo es Néstor de Buen para, quien, "Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales, y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social". (2)

Del análisis del concepto anterior, podemos



observar que es muy completo y tal vez no habría mucho para agregar, sin embargo, consideramos que Néstor de Buen debió mencionar cuáles son esos factores en juego señalados por él pues aún y cuando lo entendemos no es lo suficientemente explícito, por último se le olvida aclarar cómo se puede alcanzar la justicia social.

A continuación trataremos de analizar el concepto de José Dávalos Morales quien opina, "Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo". (2)

Analizando brevemente este concepto, podemos darnos cuenta de su claridad y precisión, pues en nuestra opinión, explica en pocas palabras los fines perseguidos por el Derecho del Trabajo al pretender alcanzar el equilibrio en las relaciones de trabajo, de manera que, la ley protege a los trabajadores, pero esto no quiere decir que el patrón deba quedar indefenso o sea atacado por la misma ley, simplemente se trata de equilibrar una balanza que por razones de poder económico y político, siempre se ha inclinado en favor del patrón, para de esta forma conseguir la justicia social de la que también hace referencia.

Para nosotros el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas que regulan las relaciones laborales, entre trabajadores y patrones, con la finalidad de conseguir el equilibrio de las mismas y de esta forma alcanzar la justicia social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DERECHO BUROCRATICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.1.1. Derecho Burocrático

En nuestro país, el Derecho del Trabajo, atendiendo a su carácter expansivo ha ido abarcando más modalidades de la prestación de servicios, razón por la que fue necesaria su división en dos apartados:

El primero corresponde al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, el cual regula de manera general todo contrato de trabajo, y el segundo relativo al apartado "B" del mismo precepto legal, pues regula las relaciones de trabajo entre Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos Organismos Descentralizados, con los trabajadores a su servicio.

Sobre la división señalada, pensamos que mientras se respeten las características fundamentales del Derecho del Trabajo, como son la equidad, la justicia social y la irrenunciabilidad de los derechos laborales, no afecta, pero también es importante reconocer que esta división ha ocasionado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a algunos organismos descentralizados en virtud de que el apartado "B" del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la fracción XXXI del apartado "A" del mismo precepto alude a dichos organismos descentralizados.

Durante mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación, lo cual ocasionaba un estado de total indefensión para las personas que prestaban sus servicios al Estado.

Atendiendo a su origen, la palabra burocracia proviene del francés "bureaucratie". Etimológicamente se integra del francés bureau que significa oficina, y del helenismo cratos, correspondiente a poder, término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

El término burocracia tiene diversas acepciones: "Se designa así, a una organización compleja, ya que aún en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo." (3)

Consideramos que aún cuando el Derecho del Trabajo Burocrático es considerado como una rama autónoma del Derecho, con características propias, en realidad existe gran desconocimiento sobre esta rama particular.

De las ideas anteriores, concluimos que el Derecho

Burocrático es el conjunto de normas, principios e instituciones que tienen como objeto regular, proteger y dignificar los derechos de los trabajadores que se encuentran vinculados por una relación laboral con los poderes de la unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos Organismos Descentralizados.

1.2 RELACIÓN y CONTRATO DE TRABAJO.

La relación de trabajo es una situación de hecho regulada por nuestro derecho laboral, independientemente de tener su origen en un contrato o simplemente en la prestación de un trabajo. Constituye uno de los aspectos más importantes en la vida laboral de un trabajador, gracias a la cual se encuentran protegidos de despidos injustificados, de explotación de su persona, dándoles seguridad en la prestación de su trabajo.

El Jurista Rosalió Bailón Valdovinos, al referirse a la relación de trabajo, determina: "es la prestación de un trabajo personal subordinado a cambio del pago de un salario. Vínculo jurídico que se establece entre el patrón y el trabajador."(4)

La relación de trabajo es un vínculo jurídico existente entre el Patrón y el trabajador, generador de derechos y obligaciones esta relación lleva implícita la subordinación, es decir, la obligación del trabajador de obedecer al patrón en la realización de su trabajo, y a cambio el patrón debe corresponderle entregándole un salario, ya sea en dinero o en especie según se haya convenido. En la mayoría de los casos ese pago es en dinero.

El Doctor Mario de la Cueva establece: "La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias." (5)

En la relación laboral entre patrón y trabajador es aplicable a este último un conjunto de normas, en la mayoría de los casos protectoras de sus derechos consignados en diferentes documentos a través de la historia, sin embargo, existen excepciones como son los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

El Maestro Krotoschin manifiesta: "la relación de trabajo confiere al trabajador un poder jurídico, similar a la posesión, sobre el puesto en que se le ha colocado en la empresa." (6)

Esta definición es acertada debido a la importancia de la relación laboral para el trabajador. Efectivamente tiene un poder sobre su puesto expresado en el cúmulo de derechos que la Constitución y las leyes le otorgan. La ley Federal del Trabajo al introducir la figura de la relación laboral, prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo, pues en su artículo 20 establece: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

Es secundario para el legislador laboral, la existencia o no del contrato, asimismo al juzgador le corresponde averiguar si efectivamente se dio la relación de trabajo, si existe el contrato y se presenta al Tribunal se estará a lo dispuesto en él, sino lo hay ó existe, pero no se exhibe, de todas maneras el juzgador le otorgará al trabajador el mínimo de derechos estipulados en la ley.

El contrato de trabajo puede ser expreso o tácito, porque la relación de trabajo se inicia con la

prestación del servicio personal subordinado, la prestación de servicios determina la relación laboral y por tanto el carácter de trabajador.

En la Relación de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado, una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado por medio de los titulares de sus dependencias y entidades, como representantes de éste ambas partes se ven sometidos al régimen legal de la función pública; a la cual debe aplicarse la misma normatividad dirigida a los trabajadores en general.

La ley burocrática no define, ni se ocupa de la relación de trabajo.

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general impersonal y objetiva aun caso concreto. La relación de trabajo implica:

1) El acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores; 2) Un nombramiento otorgado por autoridad competente; 3) La aplicación del estatuto al servicio público Y; 4) Los efectos de la relación de trabajo.

Diversas leyes establecen las bases de dicha relación como son; Constitución, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado Aplicándose también a estas relaciones lo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.

Algunos autores consideran esencial el Contrato Individual de Trabajo para el origen de la relación laboral sin embargo esto no es cierto, debido a que el Derecho del Trabajo protege a esta última, lo importante para esta disciplina es el trabajo, la salud del trabajador, y no el documento escrito.

1.2.1 ELEMENTOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.

Los elementos de la Relación de Trabajo pueden clasificarse de la siguiente forma.

SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.

Los elementos de la relación del trabajo, son el trabajador por un lado y el patrón por la otra parte, sino no sería posible su existencia.

Por parte del sector privado lo conforman el patrón y el trabajador, ambos regulados por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

Y en el sector público, los sujetos de la relación laboral, es el Estado como patrón y los servidores públicos como trabajadores, sus relaciones se encuentra regulada por lo dispuesto en el apartado

B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A) PATRÓN.

El patrón es un sujeto de la relación laboral en el sector privado, es decir, la persona física o moral que recibe el trabajo personal subordinado, de una o varias personas y el cual realiza el pago de un salario por tales servicios.

La Ley Federal del Trabajo en el artículo 10, define al patrón como: *la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.*

B) TRABAJADOR.

Trabajadores son todos los seres humanos, que con su esfuerzo físico o intelectual pueden modificar las cosas e incluso el mundo, generalmente para hacerlo progresar. El trabajo es lo más importante que existe y por lo tanto debe ser protegido siempre y cuando sea lícito e independientemente de quien y en donde se preste.

Para el Maestro Cabanellas el Trabajador es: "Todo aquel que realiza una labor socialmente útil. Todo el que cumple un esfuerzo físico o intelectual con

objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aún cuando no logre el resultado." (7)

Es un poco limitada la definición al abarcar únicamente a los trabajadores que pretenden un fin económico, dejando fuera a los trabajadores que persiguen el bienestar social.

El Doctor Acosta Romero indica: "Trabajador es una persona que realiza determinada actividad material o intelectual con un propósito económico o social que implica la prestación de un servicio a cambio de una retribución (salario)" (8)

Consideramos acertada esta definición porque comprende el aspecto económico y el aspecto social, abarcando a los trabajadores ubicados en el apartado "A" y en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, e inclusive los que no son regulados como los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

El Artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "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".

7. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho. Tomo VIII, vigésima primera edición, Heliasta Argentina-1989. p. 123.

8. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México. 1995. p. 265.

El Artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo señala:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

El concepto de trabajador del artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo es más extenso que el de trabajador burocrático, en el primero basta un servicio personal subordinado, tutelando el trabajo y al trabajador con o sin documento y en el segundo lo importante es la expedición de un nombramiento o la inclusión en las listas de raya.

Es conveniente señalar al trabajador siempre como una persona física, es decir, nunca podrán intervenir en una relación de trabajo, en calidad de trabajadores, las personas jurídicas o morales, sino exclusivamente los seres humanos, individuos de carne y hueso. Trabajadores son sólo las personas físicas, porque las personas abstractas no pueden ejecutar por sí una prestación de servicios, sino que necesitan valerse de aquéllas.

Asimismo el servicio ha de ser en forma personal, esto es para poder atribuir la calidad de trabajador a un individuo, es ineludible, que el servicio sea desempeñado por el mismo, en forma personal y no por conducto de otra persona pues en ese caso estaríamos ante la figura del intermediario.

1.2.2 NOMBRAMIENTO.

El nombramiento constituye un documento esencial e imprescindible, para establecer la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias, y sus empleados, ya sean de base o de confianza. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado asienta una serie de requisitos que debe contener este documento, los cuales generalmente se refieren a condiciones de trabajo, pero en realidad estas condiciones poco importan, porque la verdadera finalidad de este documento es investir de facultades a un ser humano para ejercer la función pública asignada al Estado.

El Doctor Acosta Romero señala "... el nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia." (10)

transcrita esta definición se aprecia el nombramiento como documento generador de dos hechos: primero, desempeño de un cargo o empleado público y, segundo, formación de una relación laboral, entre el titular de una dependencia del Estado y sus trabajadores, como consecuencia del primero.

10. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ibidem.

A) REQUISITOS DEL NOMBRAMIENTO.

Los nombramientos deben contener una serie de requisitos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo todos estos constituyen solo la forma que debe revestir este documento, pues para efectos laborales no tienen ninguna relevancia al perseguirse con un fin totalmente diferente. Entre los principales se encuentran:

-Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

-Servicios que deben prestarse, precisados lo mejor posible y;

-El carácter del nombramiento, entre los cuales encontramos:

1. Nombramiento Definitivo. El trabajador es ocupado de manera regular y permanente para desempeñar labores ordinarias.

2. Nombramiento Interino. El trabajador se encarga de cubrir una vacante temporal no excedente de seis meses. Tiene su origen en las licencias sin goce de sueldo que se otorgan a los trabajadores por motivos personales .

3. Nombramiento Provisional. El trabajador cubre una vacante temporal por más de seis meses.

4. Nombramiento por Tiempo Fijo. El trabajo terminará en fecha precisa.

5. Nombramiento por Obra Determinada. Se otorga para realizar tareas directamente relacionadas con una obra determinada.

6. Duración de la jornada de trabajo;

7. Sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador;

8. Lugar en que prestara sus servicios.

B) NATURALEZA JURÍDICA DEL NOMBRAMIENTO.

Diversas son las corrientes que tratan de explicar la Naturaleza Jurídica del Nombramiento, pero hasta ahora los autores no se han puesto de acuerdo en esta cuestión, dando lugar a una serie de opiniones encontradas.

El Profesor Rafael Bielsa señala: "Desde el momento en que el Estado atribuye a una persona una función o el empleo nacen para ésta y aquél derechos y obligaciones que constituyen precisamente el contenido de la relación jurídica del empleo o función. El acto jurídico formal que origina esta relación es el acto administrativo del nombramiento." (11)

11. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III Quinta Ed. DePalma Buenos Aires. 1956. pp.92 y 93.

El nombramiento es un mero acto administrativo, cuyo fin es encomendar una función pública a la persona a quien es otorgado y no establecer las Condiciones Generales de Trabajo de los empleados del Estado.

Al respecto el Maestro Gabino Fraga manifiesta. "...el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación aun caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder público." (12)

El simple hecho de considerar el nombramiento con carácter unilateral implica la aceptación obligatoria del mismo para desempeñar un cargo o

empleo público, con lo cual se estaría violando la garantía consignada en el artículo 5° Constitucional. Asimismo el nombramiento no establece los derechos y obligaciones del Estado y sus Empleados, y mucho menos de carácter laboral, por el contrario su fin específico es investir de facultades a una persona para desempeñar un cargo o empleo público y de esa manera el Estado cumpla con la función que le es asignada por nuestra Carta Magna.

En síntesis, el nombramiento es un Acto Administrativo Bilateral, debido a la concurrencia de voluntades del Estado por una parte y del Empleado por otra. A través del cual el aspirante a un puesto público es investido de facultades para desempeñar un cargo o empleo público.

1.3 PATRÓN.

Patrón es una figura importante de la relación laboral. Con su ausencia esta no puede crearse. A través de la historia el término patrón ha sido muy discutido y en la mayoría de los casos se asocia con explotación, maltrato y arbitrariedad.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo establece: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Necesariamente debe ser una persona física, pues al ser una persona moral es representada por un ser humano que exterioriza su voluntad. La persona

moral en cuanto tal no puede actuar, se ubica en situación similar al Estado que también es considerado con tal carácter en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal.

La sustitución del patrón es la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo.

El patrón sustituido es solidariamente responsable con el nuevo, de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses. Con lo anterior se trata de evitar posibles fraudes en perjuicio de los trabajadores.

1.3.1 EL ESTADO COMO PATRÓN.

El Estado se ocupa de un cúmulo de actividades incrementadas por el constante desarrollo de la vida social. Este desarrollo exige la satisfacción de los nuevos imperativos y que el Estado, en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado a afrontar mediante la prestación de servicios a escala. Es así como dicha actividad no tiene más límites que los establecidos por el propio Estado, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas consideradas necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Para el Maestro Rafael Martínez Morales: "La función pública, realizada por los Trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado en cuanto tal, y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el servidor.." (13)

Acertada distinción constituye lo expuesto por el Maestro Martínez Morales, al distinguir la función pública como acción a cargo del trabajador en cuanto tal y la actividad pública a cargo del Estado como sus actividades. Implicando la primera una relación de trabajo entre el Trabajador y el Estado.

El Maestro Guillermo Cabanellas manifiesta: "El Estado empresario o empleador, en lo que atañe a las leyes laborales, es un patrono más sin desconocer que, abusivamente, suele declararse exento de obligaciones que impone imperativamente a particulares en situación similar. Cuando el Estado, las provincias o los municipios, emplean trabajadores a su servicio, éstos pactan un contrato de trabajo y aquellas entidades públicas asumen el papel de patronos, con igualdad de obligaciones e idénticos derechos que los

13. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. "3º y 4º. Cursos. Tercera Ed. 15 Oxford. México 2000. p 318

restantes (sic) empresarios en tanto que, cuando se trata de funcionarios públicos, la prestación de servicios queda en principio al margen de la regulación laboral estricta. Aunque por cierto pudor social contemporáneo y por efecto de duras críticas la situación haya evolucionado algo, el Estado continua siendo el peor de los patronos, por poner los resortes del Poder al servicio de sus intereses mezquinos como empresario. Con el argumento o el pretexto del bien público, que impone austeridad y que encuentra restricciones, como la de las leyes presupuestarias, se causa un mal privado de sus agentes. Si bien sé esta lejos, en lo predominante, del abuso en la libertad de cesantías, que no eran más que los despidos arbitrarios sin indemnización, todavía las remuneraciones de los servidores estatales se hallan, por doquiera, por debajo de los trabajadores subordinados a particulares el régimen provisional es, para los servidores del Estado, el más prolongado en edad para los beneficiarios y el más corto en su expresión monetaria. Sin que falten razones de peso que apoyan las restricciones, se llega a la negación de otras potestades sociales reconocidas con amplitud en el sector privado, tales como, la facultad de constituir asociaciones profesionales y la del derecho de huelga, aunque los hechos suelen plasmar otra realidad. No puede sorprender que se provoque así cierto malestar e indolencia en no pocos empleados públicos, inclinados, en su conformismo, a la rutina como técnica y, en manifestaciones de cierta hostilidad, a considerar

al público, al que debe servirse y atenderse, no como titular de un derecho ni como cliente, sino como elemento que incomoda y hasta como enemigo." (14)

El Profesor Jorge Olivera Toro manifiesta: "El Estado, en ejercicio de la soberanía, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocado su personal y por lo tanto, puede suprimir o crear empleos públicos como mejor se adapte a sus tareas. Esa facultad, con la cual el Estado puede arreglar su organización, debe ejercerse sin ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los servidores del Estado respetando sus derechos y, en todo caso tomar las providencias legales para remediar aquellos que se ocasionen." (15)

El Estado cuenta con los medios necesarios para crear y suprimir empleos a efecto de cumplir con los fines para los cuales fue creado, pero eso no significa que cause un grave perjuicio a sus empleados, como lo son en este caso los Trabajadores de Confianza.

14. CABANELLAS, Guillermo: Ob.cit, tomo III, p. 569.

15. OLIVERIO DEL TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta Ed. Porrúa. México 1988 p. 355.

1.4 TRABAJADOR.

Dentro del artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, y en éstos términos trabajador es "la persona física que presta a otras, física o moral, un trabajo personal subordinado".

Partiendo de éste concepto, podemos señalar dos elementos o características esenciales, que son:

a).- Persona física.- no podrá ser trabajador una persona moral, es decir, que sólo la persona humana es susceptible de serlo, no así la persona jurídica.

b).- Trabajo personal subordinado.- el trabajo personal se trata de la fuerza de trabajo de una persona, la cual consecuentemente, sólo podrá prestarse por el trabajador mismo. "Alfredo Sánchez, nos da su concepto de trabajador, como aquel que presta el servicio, debiendo quedar incluido en éste género las siguientes especies: obrero, doméstico, artesano, empleado de una empresa, jornalero, agente de comercio, etc., sea material, intelectual o mixto, y que preste sus servicios en forma subordinada". El trabajador pone su fuerza de trabajo al servicio de la empresa (entendiéndose como empresa el término "otra persona") y, por tanto, en el desarrollo de su fuerza de trabajo, subordina su actividad a los fines de la empresa". (16)

16. Sánchez Alvarado. Alfredo Instituciones de Derecho Mexicano. pag. 290.

Es importante señalar que de acuerdo con la opinión del maestro Alfredo Sánchez Alvarado, independientemente del nombre que se le de a la persona que presta el servicio, de acuerdo al trabajo que desempeñe, no deja de ser trabajador, y éste concepto no deja de ser importante en virtud de que el derecho del trabajo no hace diferencias por la denominación.

Según la especialización del trabajador, el derecho laboral protege a todo aquel que presta un trabajo subordinado. Siendo el trabajador la razón de existir del derecho del trabajo, así como de instituciones, tratados, etc., que han surgido para tutelar a la clase trabajadora, hacer valer sus derechos y velar por los mismos, evitando que desaparezcan y de la misma manera evitando que se restrinjan.

En nuestra legislación se señala que no existirá diferencia entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, religión, condición social o doctrina política.

El trabajador debe ser una persona única y exclusivamente física, siendo ésta de cualquier sexo. Tomando en consideración que la ley equipara tanto al hombre como a la mujer en un nivel igual de derecho y obligaciones, salvo las medidas especiales de protección a las mujeres, en relación con cierto tipo de trabajos.

El derecho laboral protege al trabajador como ser humano, y su desgaste físico de energías en la prestación del servicio.

1.4.1 TRABAJADORES DE BASE.

El artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo señala. "Trabajador es la persona física, que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".

Este tipo de trabajadores goza de los más amplios derechos consignados en la Constitución y en la ley, como son: estabilidad en el empleo, salario, jornada laboral de 8 horas, seguridad social, condiciones generales de trabajo, ascensos, antigüedad, aguinaldo, reparto de utilidades y pago de horas extras.

Difícilmente estos trabajadores pueden ser removidos de sus puestos, excepto por causa justificada. Cuentan además con el apoyo de un sindicato en sus problemas laborales. Constituyen la mayoría de los Trabajadores del Estado. Ellos sí están protegidos por el Derecho Laboral, probablemente porque se les asemeja a la clase obrera y débil, pero de débil no tienen nada debido a que a través del tiempo han adquirido derechos laborales muy importantes.

1.4.2 TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Mucho se habla de estos trabajadores pero la mayoría de las veces no se sabe quienes son.

El estudio de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado es prácticamente inexistente, debido a la falta de reglamentación precisa que se ocupe de ellos. La Ley burocrática mexicana los excluye de su campo de aplicación.

Sin embargo, para el Doctor Bélchez: "El empleo de la expresión trabajadores de confianza resulta en realidad muy significativa: indica que quienes merecen esa designación poseen responsabilidad personal para el cumplimiento de la política gubernamental o bien expresan que están muy cerca de poseerla. En un primer análisis se podría decir que la diferencia entre estos trabajadores de confianza y los de base, está en que los primeros hacen política y los segundos la ejecutan, pero en realidad la diferencia se asemeja mucho más a la que hay entre oficiales y soldados del ejército." (17)

Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerla partícipe de sus secretos o dejarla ejecutar actos de dirección, administración o fiscalización como si se tratara del sujeto principal.

17. HARO BÉLCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública, Ecasa, México-1993, pp. 221 y 222

Para adquirir la confianza se requiere la verificación de varios hechos de parte de un Individuo para engendrar necesariamente en el animo de otra persona esa idea siendo necesario un proceso psicológico y subjetivo en su mente.

Esta puede perderse fundándose en hechos o circunstancias de carácter objetivo para demostrar plenamente la causa de esa pérdida. Este término implica respecto del trabajador lealtad y fidelidad para quien trabaja.

El Maestro Martínez Morales lo define: "como aquella persona que en razón de su cargo, presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior".(18)

No estamos de acuerdo con lo expresado por el Maestro Martínez Morales, porque no siempre existe un trato directo de familiaridad entre el trabajador y su titular. Lo único verdadero es la existencia de la subordinación y la vigilancia del superior sobre el inferior.

Para el Doctor José Dávalos Morales, los trabajadores de confianza se ubican en un "sub-mundo laboral del cual forman parte varios grupos de trabajadores los que en su conjunto integran un

18. MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Burocrático, Volumen V s.e. Oxford, México. 1997. p. 26.

número bastante considerable ubicados al margen de los beneficiarios de la Declaración de Derechos Sociales". (19)

Dentro de estos grupos, la situación de los prestadores de servicios resulta sumamente precaria, inclusive se llega al extremo de desconocerles su elemental calidad de trabajadores.

Por otra parte es necesario destacar, que de igual manera el trabajador de confianza, al servicio del Estado, ya es considerado como una figura jurídica dentro de una relación jurídico-laboral, por lo tanto el hecho de no estar reglamentado de manera directa no implica que no goce de la protección de salario ni de seguridad social, lo cual se analizará más adelante en el presente trabajo, ya que es de suma importancia la creación de una ley que formalice dicha relación de trabajo.

1.4.3 TRABAJADORES A LISTA DE RAYA

Los trabajadores a lista de raya son aquellos que el Estado contrata, solamente por el ejercicio fiscal para el cual son autorizadas las plazas, y su permanencia concluye en el momento en que se haya agotado la partida presupuestal, o bien, se hubiera terminado el trabajo autorizado a desempeñar.

19. OAVALOS MORALES, José. Un Nuevo artículo 123 sin Apartados Tercera
Ed. Porrúa México. 1998. p. 113.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinado respecto de este tipo de trabajadores, que si bien el artículo 9° del Estatuto para los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, prevé la existencia de empleados temporales para obras o por tiempo determinado, que si bien son controlados a través de listas de raya, el artículo 44 del mismo ordenamiento establece una norma de manera general en la que determina que ningún trabajador de base al Servicio del Estado podrá ser cesado o despedido sino por justa causa, y añade, que en consecuencia, el nombramiento de esos trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado en los siguientes casos:

- 1.- Por renuncia o abandono del empleo.
- 11.- Por conclusión del término o la obra para el que fue extendido dicho nombramiento.
- 111.- Por muerte del trabajador, etc.

De lo anterior se puede concluir que un trabajador contratado por el Estado en forma temporal, o bien por obra o por tiempo determinado no puede ser destituido en cualquier tiempo y sólo por la decisión el titular respectivo, en consideración a lo establecido con la fracción II, del artículo 44 que señala que sólo puede ser cesado por conclusión del término de la obra para el que fue contratado, puesto que de ninguna otra disposición del Estatuto se desprende que por el hecho de que un trabajador esté incluido en lista de raya,

puede ser cesado arbitrariamente quedando de hecho fuera de la protección del Estatuto.

Otra tesis señala que los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de figurar en las listas de raya, debe considerarse que su puesto no está incluido entre los de confianza, que señala el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que de igual forma tampoco están exceptuados entre los que quedan comprendidos en el artículo 5° de la ley citada.

1.5 EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Para referirse a las personas que trabajan al servicio del Estado, la doctrina y la legislación mexicana vigente utilizan indistintamente los términos de trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos, además de también denominarles burócratas, en sentido respectivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia tanto a empleados (artículo 89) como a funcionarios (artículo 128) y a servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente al término trabajador (artículo 123 apartado B) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado habla de trabajadores al servicio del Estado. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace referencia al término de servidores públicos. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado, utiliza el concepto de trabajador del Estado. La jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la nación.

Para el Doctor Haro Bélchez: "En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. El origen de esta selva semántica debemos atribuir en principio al legislador de 1917 ya la confusión terminológica que se acrecentó tras la aprobación de la LFTSE en 1963. Respecto a esta última se puede decir que la tendencia social que dominaba en la época, hizo que se empleara la expresión trabajadores al servicio del Estado con el propósito de equiparar la legislación funcionarial a la legislación del trabajo, por lo que de las relaciones laborales se tomó el concepto de trabajador para referirse conjuntamente tanto a los funcionarios como a empleados públicos." (20)

El problema de la diversidad de términos no termina aquí si tomamos en cuenta que el apartado "B" del artículo 123 constitucional comienza señalando: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores..." y el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las

dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran... así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos". De lo anterior, según la ley no solamente es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labora dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también la persona que trabaje en un organismo descentralizado con funciones de servicios públicos.

El Diccionario Jurídico Mexicano dice que Trabajadores al Servicio del Estado: "Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente". (21)

Los Trabajadores al Servicio del Estado son personas físicas que prestan un trabajo personal subordinado al Titular de una dependencia o a su representante, en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente y sin el cual no pueden tener facultad para actuar

21. ABASCAL ZAMORA, José María, Diccionario Jurídico Mexicano. Décima Segunda Ed. Porrúa. México. 1998 p.3107

El Doctor Carlos A. Morales Paulin considera: "el trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente". (22)

Se trata de una definición más amplia al mencionar elementos esenciales como: el Estado, los órganos del mismo y las personas físicas que exteriorizan la voluntad de éstos.

El origen de la relación laboral es por nombramiento, por figurar en listas de raya, o en las condiciones Generales de Trabajo. Dándole un papel fundamental al documento escrito.

CAPITULO II

CONCEPTO DE TRABAJADOR EN LAS EPOCAS AZTECA COLONIAL E INDEPENDIENTE.

2.1 ÉPOCA AZTECA

Encontramos que el trabajo como factor de producción, es un hecho de gran importancia y con una gran fuerza tan antiguo como el hombre, tomando en consideración que sin el trabajo no podemos hablar ni de un patrón así como no podemos hablar de un trabajador. Antes de entrar de lleno a lo que fue el trabajador en la época azteca, podemos señalar que anteriormente se distinguieron dos tipos de hombres, el nómada y el sedentario, estos hombres realizaban trabajos para adquirir los medios necesarios para su subsistencia, con esto encontramos que el hombre primitivo no vivió en un régimen de propiedad, si se exceptuaba el hecho de considerar como propias o privativas las herramientas que construyó por sí mismo para el logro de conseguir su sustento. Dentro de ésta situación se encuentra la característica de un trabajador, pero sin la necesidad de la figura jurídica del mismo, es decir, ya que no existía la persona a quien el trabajador prestara un servicio personal y subordinado a cambio de una retribución. Estos hombres crean relaciones más duraderas con la tierra, ya que de ésta obtienen determinados productos, tierra que irá configurando a través de sucesivas parcelaciones siendo para él un patrimonio propio, que lo vincula en mayor medida a una demarcación

determinada. Ya dentro de la época azteca, no podemos precisar las condiciones del trabajador, ya que la información es escasa, y ésta se deriva de las suposiciones de que en ésta época los trabajadores se distinguían en dos categorías: los trabajadores comunes y los trabajadores especializados, de lo que derivamos la existencia de dicha calidad de trabajadores, siendo en su caso el trabajador común aquel que realizaba todos los trabajos que no requerían mucho arte, era el dominio de los pobladores, y que con éste tipo de labores sustentaban las necesidades más elementales, realizándolo a través del trabajo propio, como lo era el cultivo de las tierras, la cosecha, el apartamiento del grano y la transformación del mismo, los tejidos, etc., siendo trabajos que realizaban los hombres libres, así como los esclavos, excepto los sacerdotes. Encontramos dentro de los trabajos especializados a los artesanos que conocían del oficio, y preparados en él mediante un aprendizaje largo como los carpinteros, pintores, talladores de madera, alfareros, fabricantes de zapateros, tejedores de ropa y vestidos para señores, reyes y sacerdotes, etc.

2.2 COLONIA

Dentro de la colonia, podemos distinguir dos tipos de trabajos el trabajo de campo y el de ciudad, el primero se caracteriza por ser un trabajo forzado, toda vez que los conquistadores consideraron que el hecho de la conquista constituía para ellos un doble derecho, el de apoderarse de la tierra y el

de apoderarse de los Indios que en ella se encontraban de esto se desprende que al momento del reparto de las tierras se incluía a las personas que las habitaban y éstos tenían la obligación de tributos y servirle a los conquistadores, exigiendo e los Indios servicios personares y los ya mencionados tributos sin consideración alguna. En ésta época, el problema de la mano de obra fue uno de los más difíciles de resolver, pero los conquistadores lo resolvieron forzando a los Indios a la realización del trabajo. Para interpretación de ésta reglamentación, la encomienda es el derecho que tiene la persona que realizara el trabajo a cambio de un salario competente, dar bastante tiempo pare el descanso, todo esto en beneficio de quienes realizaban un trabajo, es decir, quienes se encontraban en calidad de trabajador. Aquí podemos notar de manera relevante que el trabajo ya era subordinado, esto es, que se prestaba un servicio a cambio de un salario en que en determinadas épocas no se constituía ésta figura ya que el supuesto trabajador se encontraba en calidad de esclavo al no recibir un salario por las actividades que le destinaban los conquistadores. En esta época el peonaje consistió en arraigar y sujetar a los indios mediante anticipos de dinero en efectivo, a cuenta de los salarios que entregaba al patrón, y como éstos eran mínimos la deuda continuamente crecía y se renovaba, por lo tanto, el indígena sólo podría abandonar la hacienda en que trabajaba cuando terminara de pagar su deuda. El trabajador que mejor era

retribuido, era aquel que laboraba en el interior de las mismas, llegando su salario más alto, alrededor de un peso diario. Por cuanto hace al trabajo en ciudad, en virtud de que los españoles implantaron en México los sistemas jurídicos de su época, organizaron los oficios en gremios, por lo que el trabajador de las ciudades fueron los artesanos. Siendo el fin básico de los gremios, regular al trabajador como asociado, y en el mantenimiento de un monopolio frente a terceros, es decir, frente a los que eran socios del gremio, de tal manera que se siguió tratando de mantener la Igualdad de condiciones de trabajo para sus miembros, limitando tales efectos la libre competencia, objetivo que reglamentaba la técnica industrial, del control de instrumentos de fabricación, del régimen de explotación de la mano de obra, de la inspección del comercio, etc. El trabajador aprendiz debía de instruirse en el oficio, con la característica de obediencia del maestro éste representaba el gremio, es decir, éste tenía la categoría más elevada, así el gremio se convirtió en la unión de maestros a través del poder por ellos mediante sus tres requisitos esenciales exigidos para ostentar dicha condición. Aquí encontramos que el trabajador en ésta época se encontraba bastante marginado, existiendo categorías de trabajos; podemos darnos cuenta que siempre ha existido categorías o bien, diferentes actividades que por ellas mismas o por su naturaleza dan categorías distintas a los trabajadores, como ejemplo existía una reducida clase media, que comprendía a los trabajadores

dedicados a las artesanías, agricultura, comerciantes, etc., siendo la clase inferior la compuesta por aquellos trabajadores dedicados al campo como los indios, mestizos, las castas asalariadas y agricultores pobres en su mayoría, éstos trabajadores tuvieron fuerte destacamento en ésta época. La Independencia del país, si bien no se caracteriza por la adopción de medidas legislativas que hubieran modificado los cuadros de trabajo descritos, esto en favor de los trabajadores, de hecho produjeron ondas transformaciones en ellos. Es cierto que la esclavitud, que se vela mucho en la época de la conquista, fue abolida mediante una medida legal produciendo efectos reales. que aquellos que se hicieron derivar de la desaparición del dominio español. Esta época podemos situarla entre 1821 y 1856, pero hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de dieciocho horas laboradas y salarios de dos reales y medio, para la mujer obrera y los niños se destinaban un real semanario. Las primeras organizaciones artesanales substitutivas de los antiguos gremios fueron creadas por el año de 1843, que inclusive son de aquella misma época. las llamadas Juntas de Fomento Artesano y las Juntas mexicanas encargadas, de fomentar la protección de la Industria Nacional, así como los menores que laboraban. En realidad la situación económica demográfica nacional dejaba mucho que desear, ya que por el año de 1856 se tenía aproximadamente siete millones de habitantes, por lo que se consideraba que el mexicano debería tener mejores condiciones de trabajo, ser un

trabajador con salario, que le permitiera vivir de acuerdo a las condiciones propias de todo mexicano. Dentro de éstas situaciones existieron de igual forma los trabajos clasificados, ya dentro de las fábricas, industrias y empresas de acuerdo a la naturaleza del mismo trabajo desempeñado. Para 1857, el Congreso Constituyente aprobó el artículo 5°. de la constitución, cuya revisión años más tarde dio origen al artículo 123 de la constitución de 1917 donde ya se reglamenta sobre los trabajadores.

2.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE.

"México inició la lucha por su independencia en 1810, recogiendo el fruto de la victoria al cabo de diez años: España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces".

Durante este período encontramos disposiciones y resoluciones aisladas relativas a los servidores públicos, sobre sueldos, pensiones, infracciones y sanciones por responsabilidades de los funcionarios, recompensas por su buen comportamiento, así como facultades del Ejecutivo para designar empleados y funcionarios y, algunas relativas a licencias en el cargo y suspensiones.

2.4 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

En ésta ley el término que se utilizó para denominar a ésta jerarquía del trabajador lo fue el de "empleado de confianza", ya que no existía en la misma un concepto o algún significado específico, es decir, que solamente se hacia mención en algunos artículos, refiriéndose a aquellos trabajadores que desempeñaban funciones de confianza.

Con la gran importancia que significó la Influencia que tuvo la convención de Washington, en nuestra legislación, así como la Influencia de la ley belga, surgió el término de empleado de confianza, con el fin de referirse a éstos trabajadores, es decir, a aquellos que desempeñaban funciones de confianza y que por ende se les llamaban de dicha forma, ya que para ocupar el cargo de confianza en una empresa, es necesario gozar de la plena confianza del patrón.

Independientemente de la forma en que se le denomine, siguen siendo trabajadores, y por ello gozarán de la protección de la ley y por consiguiente del Derecho del Trabajo.

Dentro del artículo 4o. de la Ley Federal de Trabajo de 1931," nos señala a aquellos que representan al patrón, con facultades de obligarlo, haciendo mención de los directores, administradores, gerentes y todas las demás personas que realicen actos de administración.

Podemos señalar entre los trabajadores de confianza, tomando como base el concepto que actualmente se tiene y en relación con sus funciones, a los representantes del patrón.

En el artículo 48 del mismo ordenamiento, podemos observar a los trabajadores de confianza, en relación con la aplicación del Contrato Colectivo, éste artículo a la letra dice: "Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado, se podrá exceptuar de ésta disposición a las personas que desempeñan puestos de dirección y de inspección de labores, así como de los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa".

Como hemos podido observar, dentro de las causas de que la ley nos señala para la terminación del contrato de trabajo se contempla también a los trabajadores de confianza. El contenido del artículo 146 señala: "El contrato de trabajo terminará".

Fracción X.- Por perder la confianza el patrón, del trabajador que desempeñe un empleo de dirección fiscalización ó vigilancia, más si había sido promovido de un puesto de escalafón en las empresas en que éste existe volverá a él, salvo que haya motivo justificado para su despido.

Lo mismo se observará cuando el trabajador que desempeñe un puesto de confianza solicite volver a su antiguo empleo.

En ésta ley de 1931, como ya mencionamos, se hace referencia de un concepto del trabajador de confianza, y de la misma manera no existe una unificación de la opinión de quienes son precisamente trabajadores de confianza, en la forma en que se refieren algunos artículos se puede tener una confusión o caer en contradicción, que de cierta forma no existe.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA

3.1 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA Y LA DIFERENCIA CON OTRA CLASE DE TRABAJO

La categoría de trabajador contemplada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y La relación jurídica en su acepción general, se entiende como un vínculo entre dos o más personas como resultado de un acto jurídico, siendo éste último una manifestación de voluntades reconocida por el derecho, la definición de relación de trabajo, que señala la Ley Federal del Trabajo, se obtiene de dos elementos los subjetivos y los objetivos, los primeros son el Trabajador y el Patrón, y los segundos son, la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.

Por lo tanto al hablar de la relación jurídica entre el Estado y el trabajador, se puede determinar como el enlace entre los preceptos constitucionales relativos a los trabajadores al Servicio del Estado y que la misma doctrina señala, en cuanto a la relación del trabajo existente, se establece la presencia de dos individuos, por un lado el trabajador y por el otro el patrón, si se parte de la definición del laborista Mario de la Cueva, que dice: " la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva y de trabajo subordinado, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por

los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias"(23) dicho concepto resulta ilustrativo para tratar de determinar la relación trabajador-estado y así poder distinguirla del derecho laboral privado, para ello se analiza de manera fraccionada.

Para Mario de la Cueva, citado por el doctor José Dávalos, los trabajadores al Servicio del Estado son" las personas físicas que prestan sus servicios en relación de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y, en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales ".(24)

El elemento contenido en dicho concepto en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, es favorable para el trabajador por honorarios al servicio del Estado, si tomamos en consideración que en las nóminas de las instituciones burocráticas aparece con la denominación de

23. De la Cueva, Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, p.187

24. Dávalos Morales, José, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, México, p.46

trabajadores temporales, pues dichos órganos cuentan con un presupuesto en donde están contemplados sus honorarios; por lo tanto podemos afirmar que de conformidad con lo establecido en este artículo, dicho empleado se puede considerar como trabajador al servicio del Estado, ya que presta un servicio intelectual y figura en las lista de raya o nóminas de los trabajadores temporales.

Así mismo el artículo 4° de la ley citada establece que los trabajadores al servicio del Estado podrán ser de confianza o de base.

A) Trabajadores de base

El artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que se debe entender por trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración establecida en el artículo 5° de la propia Ley, y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Ahora bien es necesario detenernos un poco para conocer las características de los trabajadores de base en el régimen burocrático, ya que presentan de manera definida su situación jurídica, ante la relación jurídico-laboral que mantiene con el Estado, la cual teniéndola en cuenta podremos entender el lugar que ocupan los trabajadores por honorarios.

No sería erróneo equiparar la relación laboral de un trabajador de base al servicio del Estado con una relación individual de trabajado, dado que dicho trabajador presenta ciertas condiciones de trabajo y sobre todo lo protege una ley específica y diseñada de manera particular, lo cual no sucede con los otros tipos de trabajadores al tener estos que abocarse a lo que dicha ley les pueda conceder de manera muy generalizada.

En toda relación de trabajo es necesario que exista el elemento voluntad, ya que como hemos señalado con anterioridad es de suma importancia que se presente espontáneamente el consentimiento de las partes que entablen dicha relación laboral, tratándose de los trabajadores de base al servicio de Estado, el vínculo que se genera se basa en la espontaneidad de las partes, tanto de la institución como del servidor.

Si entendemos que la base de un trabajador es considerada como una cuestión de definitividad que en una plaza laboral posee un servidor público, es decir posee la certeza de permanecer en la función pública, y predomina el elemento inamovilidad en el empleo, ya que al encuadrarse en trabajador en dicha categoría no podrá ser cesado sino por justa causa, tal y como lo reglamenta el artículo 46 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, el cual señala que por consecuencia el nombramiento o designación sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias describiendo las causales que se pudieran presentar.

Los trabajadores de base son reglamentados por la ley burocrática, la cual defiende y protege sus derechos al considerarlos como servidores públicos, los cuales a su vez son subdivididos en empleados y funcionarios, sin embargo ello no demérita el goce de sus prestaciones, protegiéndolos tanto en materia de seguridad social como de protección al salario.

Actualmente si bien es cierto que las dependencias del Estado tienen registrados en sus plantillas, un numero significativo de empleados de base, también lo es que contiene una cantidad elemental de trabajadores de confianza, por honorarios, temporales, etc. lo cual implica oponer que solamente algunos trabajadores gozan de los beneficios que implica el hecho de tener un empleo, por llamarlo de alguna manera, "basificado".

Una de las características de los trabajadores de base al servicio del Estado es que predominan los elementos subordinación o prestación de un trabajo personal subordinado, la obligación de cumplir con un horario determinado durante ciertos días a la semana y el pago de un salario, los cuales no podemos decir que se presenten en las relaciones de trabajo que se generan entre las dependencias y las diversas categorías de trabajadores.

B) TRABAJADORES DE CONFIANZA

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado conceptualiza en su artículo 5° que los trabajadores de confianza son:

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

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

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

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente al nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente 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) Auditoria: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoria.

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 esta 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 servidores públicos como: superiores jerárquicos, Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General, 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, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran

Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores — y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

Sin embargo el artículo 123, inciso B, fracción XIV, señala que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, y que las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, lo cual se debe tener en consideración al denominar al trabajador " de confianza", pues de conformidad con lo establecido en este precepto, tal categoría debe estar establecida en el ordenamiento legal correspondiente.

Ahora bien el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, advierte que quedan excluidos del régimen de dicha ley, pero

sin embargo disfrutan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, (artículo 123, inciso B, fracción XIV de la Constitución Federal) los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Sirve de criterio orientador la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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 ala 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.

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.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del: Estado. 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 Maria Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 7306/82 Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983 Unanimidad de 4 votos. Ponente. Maria Salmorán de Tamayo. Secretario. Héctor Santa Cruz 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.

Resulta difícil encontrar o definir a esta categoría de trabajador establecida tanto en la Ley Federal del trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en un principio la fuente más idónea fueron los contractos colectivos de trabajo, lo cual no fue posible al tratar de impedir que los sindicatos designaran a los trabajadores de confianza.

En uno de los primeros proyectos que se presentaron para definirlos se precisó que dicha categoría dependía de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto, elaborando así una especie de catálogo que enumera y especifica dichos cargos, sin embargo esta propuesta no prospero al querer ser modificada dicha lista por el sector empresarial, ya que estos últimos pretendían que se ampliará el número de puestos de confianza.

Posteriormente de conceptualizar partiendo del hecho de que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administrativa y vigilancia general, de ahí que se concluya que dicha categoría de trabajo depende de la naturaleza de las funciones, y que dichas funciones sean de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón.

Por otra parte es necesario destacar, que de igual manera el trabajador por honorarios al servicio del Estado, ya es considerado como una figura jurídica dentro de una relación jurídico-laboral; por lo tanto el hecho de no estar reglamentado de manera directa no implica que no goce de la protección de salario ni de seguridad social, lo cual se analizará más adelante en el presente trabajo, ya que es de suma importancia la creación

de una ley que formalice dicha relación de trabajo.

C) TRABAJADORES A LISTA DE RAYA

Los trabajadores a lista de raya son aquellos que el Estado contrata, solamente por el ejercicio fiscal para el cual son autorizadas las plazas, y su permanencia concluye en el momento en que se haya agotado la partida presupuestal, o bien, se hubiera terminado el trabajo autorizado a desempeñar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinado respecto de este tipo de trabajadores, que si bien el artículo 9° del Estatuto para los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, prevé la existencia de empleados temporales para obras o por tiempo determinado, que si bien son controlados a través de listas de raya, el artículo 44 del mismo ordenamiento establece una norma de manera general en la que determina que ningún trabajador de base al Servicio del Estado podrá ser cesado o despedido sino por justa causa, y añade, que en consecuencia, el nombramiento de esos trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado en los siguientes casos:

I.- Por renuncia o abandono del empleo.

II.- Por conclusión del término o la obra para el que fue extendido dicho nombramiento.

III.- Por muerte del trabajador, etc.

De lo anterior se puede concluir que un trabajador contratado por el Estado en forma temporal, o bien por obra o por tiempo determinado no puede ser destituido en cualquier tiempo y sólo por decisión el titular respectivo, en consideración a lo establecido con la fracción II, del artículo 44 que señala que sólo puede ser cesado por conclusión del término de la obra para el que fue contratado, puesto que de ninguna otra disposición del Estatuto se desprende que por el hecho de que un trabajador esté incluido en lista de raya, puede ser cesado arbitrariamente quedando de hecho fuera de la protección del Estatuto.

Otra tesis señala que los trabajadores al servicio del Estado por el hecho de figurar en las listas de raya, debe considerarse que su puesto no esta incluido entre los de confianza, que señala el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que de igual forma tampoco están exceptuados entre los que quedan comprendidos en el artículo 5° de la ley citada.

D) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS

El Trabajador supernumerario, no se encuentra reglamentado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual como su propio nombre lo indica, es aquel trabajador contratado en exceso del número de empleados regulares, nombrado por tiempo indefinido y señalado

permanentemente en el presupuesto; de manera que el supernumerario es un trabajador eventual, por lo que se puede considerar que su trabajo no es permanente, y que en cuanto a su designación es temporal, y por tanto no es por tiempo indefinido estando limitada por la duración de necesidades extraordinarias del Estado y, consiguientemente también por partidas presupuestales extras destinadas a cubrir sus emolumentos.

El carácter de trabajador supernumerario, no depende de la naturaleza de los servicios que va a prestar, o de la categoría en que se le va a ubicar como tal, pudiendo existir como supernumerario un Jefe de Departamento o un mozo, y por tanto ser de confianza o de base según la naturaleza de su trabajo.

Se puede apreciar que se trata de dos conceptos distintos, por una parte el considerar como trabajador de planta o supernumerario, eventual, temporal o como quiera llamársele, depende de haber sido contratado como definitivo o sólo por determinado tiempo y actividad a desempeñar y sujeto de una partida presupuestal también extra.

De manera frecuente se identifica al supernumerario con el empleado de confianza, pretendiendo con ello excluirlo de la protección de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, lo anterior sin ningún fundamento válido, si tomamos en consideración que este tipo de trabajador a quien se ha designado para el desempeño de labores no previstas como normales,

de acuerdo con los principios establecidos en el citado ordenamiento debe permanecer en su puesto mientras prevalezcan las condiciones que dieron motivo a su designación, y en todo caso mientras subsista la partida que se autorizó para pagar el sueldo del puesto en que se le contrató, salvó en el caso de que dé motivo para ser separado justificadamente.

Respecto de la existencia de inamovilidad del trabajador supernumerario, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado al caso en concreto, que esta clase de trabajadores, lo son de base por virtud de su nombramiento, pero en su duración están sujetos a las necesidades del servicio y al ejercicio fiscal del Presupuesto en curso en el año de su nombramiento, de manera que su estabilidad depende del servicio mismo dentro del año fiscal y termina cuando finaliza el Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, si al año siguiente la plaza que ocupa el trabajador supernumerario, ya aparece en el presupuesto, y se trata de una plaza de nueva creación el titular está obligado, de acuerdo con el artículo 41 del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, o comunicarlo a la Comisión de Escalafón para que la boletine, y previos los requisitos de examen y demás, establecidos en dicho precepto, se nombre al que tenga mejores derechos; sin que deba decirse que el empleado que desempeñaba la plaza en calidad de supernumerario pueda ejercitar acción alguna en contra del mencionado titular, para ser designado

para ocupar la plaza de planta, porque antes tenía que reclamar la boletínación del empleo, a efecto de esclarecer ante la Comisión de Escalafón su derecho a ella y si no lo hizo así, sino que demandó su designación en forma directa alegando que su derecho derivaba de haber servido la plaza como supernumerario.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SUPERNUMERARIOS, FUNCIONES QUE PUEDEN DESARROLLAR LOS. (ARTS 4° y 5°) En virtud de que los empleados llamados supernumerarios son aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren, y que los gastos que este personal origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta. Jurisprudencia: Apéndice 1975, 53 Parte, 43 Sala, Tesis 279, p. 262.

De igual manera la Suprema Corte de Justicia, respecto de este tipo de trabajador ha determinado, que los empleados supernumerarios pueden ser considerados ya sea de base o de confianza ya que el carácter supernumerario se desprende exclusivamente ya sea de una situación concreta o bien de la necesidad presupuestal, la cual limita la vigencia de los nombramientos de

esa clase de empleados para el año fiscal que se expidan.

Cuando se trata de despido del trabajador supernumerario, se ha establecido que para que proceda la reinstalación, es necesario que exista la función que le dio origen a dicho empleo, así como la partida presupuestal respectiva.

E) TRABAJADORES POR HONORARIOS

Tratándose de los trabajadores por honorarios al servicio del Estado, es necesario realizar un análisis de la ley reglamentaria del apartado "B", del ya mencionado artículo 123 constitucional, aclarando que se hará únicamente de los artículos que tienen relación con este tipo de trabajador, mismos que al inicio de este capítulo se trataron de una manera muy general, lo cual nos permitirá enfocarlos hacia el tema que nos ocupa, es decir al trabajador por honorarios al servicio del Estado.

En primer lugar es menester determinar si el contrato de prestación de servicios por pago de honorarios, elaborado y utilizado por las dependencias del Estado, al contratar este tipo de trabajador, se encuentra regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en segundo y una vez realizado lo anterior, poder precisar si dicha ley burocrática, establece los lineamientos encaminados a regir las relaciones de los individuos que prestan un servicio a favor del Estado.

Uno de los principales objetivos de la ley secundaria del apartado "B", de la Carta Magna, es la de regir las relaciones entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; de tal forma que el artículo 2º de la citada ley, señala la relación laboral que se genera entre el estado y sus trabajadores, entendiéndose por ésta la que se presenta "entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación", sin embargo en la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, se delegan facultades a los titulares de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, por lo tanto el vínculo laboral se establece con el Estado en su carácter de patrón y autoridad al mismo tiempo, lo cual se lleva acabo a través de sus representantes legales.

Dicha relación presenta dos aspectos, por un lado la relación laboral se establece con el titular de la dependencia del Estado, el cual a su vez para actuar ante el trabajador de una manera más directa, delega facultades en una o más personas físicas, y que en nombre y representación de ésta realicen todas y cada una de las actividades y funciones del Estado, por lo tanto se establece así una relación entre personas físicas.

Para determinar la relación laboral, a que se refiere el ya mencionado artículo segundo, se puede conceptualizar de igual manera al titular de

la dependencia y al patrón, ya que ambos tienen el carácter de individuos principales o de jefes, uno en la dependencia del Estado y otro en su empresa, por lo tanto se podría concluir que el titular de la dependencia y el trabajador son las partes que intervienen en una relación laboral.

Como lo define la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado, a este tipo de trabajador, el artículo 3° de dicha normatividad, señala 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 ya se dijo con anterioridad la expresión toda persona, se presenta de manera generalizada, pues en el texto de esta norma no se establece clasificación alguna, por lo que se desprende que el trabajador puede ser cualquier individuo que presta un servicio al Estado, ello es así al no precisarse que deba tener alguna cualidad o algún conocimiento en específico, de tal forma que, el trabajador al servicio del estado por honorarios, al desarrollar alguna actividad no importando el tipo de ésta, y en atención a lo establecido en el artículo tercero, se le considerará como trabajador, ya que señala que lo es toda aquella persona que tenga nombramiento expedido o que figura en listas de raya de los trabajadores temporales.

Respecto de la característica "que figure en las listas de raya", y aplicada a los trabajadores por honorarios, podríamos decir que la tiene a su

favor, pues si tomamos en consideración que en las nóminas de las dependencias o instituciones gubernamentales, el trabajador por contrato de honorarios al servicio del Estado, esta contemplado con el carácter de trabajador temporal, ya que dicho órgano cuenta con una partida presupuestal destinada para la realización de todas sus actividades, en la cual se incluye el pago al personal por honorarios, que es contratado por un tiempo determinado, o bien, hasta que el presupuesto se haya agotado o hubiera terminado el trabajo autorizado a desempeñar.

El artículo 4° de la ley burocrática, señala que los trabajadores al servicio del Estado pueden ser de base o de confianza, al respecto y en relación con los trabajadores por honorarios, se puede apreciar que estos no están incluidos en ninguna de esas dos categorías, por lo tanto según lo establecido en este precepto no se le puede denominar trabajador, sin embargo debemos tomar en cuenta que, en primer término no es considerado de base, ya que su relación laboral es considerada de manera temporal, y en segundo los trabajadores de confianza son considerados como aquellos que realizan actividades de dirección o de administración, sin embargo las funciones que realizan son de carácter intelectual o administrativas al igual que las del trabajador por honorarios, de no ser así se estaría contraviniendo lo establecido por el Artículo 3° de la ley citada, pues señala que trabajador es toda aquella persona que presta un servicio físico o intelectual o de ambos géneros.

La doctrina menciona que el servidor público puede ser considerado como tal, en atención a la naturaleza jurídica de su vinculación en relación civil y en relación laboral, o bien según su rango de funcionarios y empleados. Ahora bien, en cuanto a su relación laboral pueden ser: de acuerdo a la duración de su relación laboral de planta y temporales, o bien según el funcionario que los nombra de acuerdo a la naturaleza de sus labores y por la adscripción pueden ser de confianza o de base.

Si bien es cierto que el convenio utilizado para la contratación de los trabajadores por honorarios al servicio del Estado, se encuentra reglamentado en el Código Civil, también lo es que dicho trabajador mantiene una relación contractual de subordinación, con el titular de la dependencia o institución gubernamental; lo cual implicaría por lo tanto que la ley civil no tuviera aplicación alguna, en este tipo de relaciones.

El artículo 7° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece: Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Se deduce que aquellos que se enuncian en la clasificación del artículo 4° no son los únicos trabajadores al servicio del estado, y da pauta para pensar que existen otros trabajadores que no

fueron incluidos dentro de esa clasificación de lo que podría deducirse que a los profesionistas al servicio de estado con pago de honorarios les podría ser aplicable el presente artículo, para que se les determine con una denominación específica y se les asignen actividades bien determinadas.

Retornando la clasificación que se contempla en el artículo 4° de los trabajadores, pero conforme a la partida presupuestal, se consideran numerarios, supernumerarios, de base y eventuales; diremos que todas las clasificaciones coinciden y se identifican con los de base y los de confianza.

De tal manera que el trabajador por honorarios al servicio del Estado, tiene su origen en una partida presupuestal designada de manera extraordinaria, pues como ya se dijo, es otorgada a la dependencia o institución gubernamental para cubrir el total de sus actividades inherentes para su funcionamiento, por lo tanto y para ubicar en algún rubro al trabajador por honorarios, se concluye que a éste, se le debe catalogar como un trabajador temporal al servicio del Estado.

Sin embargo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toma en cuenta al trabajador por honorarios pero solo para excluirlo de su tutela, por lo que en opinión nuestra y con fundamento en lo antes ya expuesto, analizaremos el artículo 8°, de la ley burocrática, con la única finalidad de obtener de él los elementos que benefician a este tipo de prestador de servicios,

y poder determinar así cual es su situación jurídica ante su relación laboral con el Estado.

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

Se pueden obtener algunos elementos, que se estudiarían para mayor entendimiento de manera aislada; al inicio del texto se menciona: "Quedan excluidos del régimen de esta ley a los trabajadores...", y finaliza "y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."; de lo anterior podemos apreciar que el elemento "trabajadores", nos lleva a pensar que el legislador cataloga al trabajador por honorarios como un ente que presta un servicio al Estado, y por lo tanto en ese sentido tiene semejanza con el trabajador de base o de confianza.

En la siguiente parte menciona: " ...de confianza a que se refiere el artículo 5º. ..." por lo tanto y conforme a la clasificación presentada en dicha norma, se puede precisar que encuadran en ella los titulares de las dependencias, ya que estos por el

nivel en que se ubican son catalogados como de confianza, por lo tanto, como ya se mencionó con anterioridad, el trabajador por honorarios realiza funciones de tipo intelectual o administrativas, bajo la subordinación de los representantes de las instituciones gubernamentales, es decir su condición al laborar bajo las ordenes y supervisión de un superior, lo hace perder la posibilidad de ser denominado de manera distinta a la de trabajador.

Es necesario retomar alguno de los aspectos señalados en el Capítulo I, del presente trabajo, pues como en él se precisa, acerca de que el derecho laboral, es un derecho social con características propias, y que tiene como finalidad primordial la de proteger a todo aquel individuo que preste un servicio a favor de otro a cambio de una remuneración, sin importar que dicha relación se de entre particulares, o bien entre un particular y el Estado, ya que de no ser así se estaría en contraposición al espíritu de la legislación laboral.

3.2 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

1.- Situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono; se podría decir que dicha situación jurídica nace de la relación entre el trabajador y los titulares de las dependencias del Estado.

2.- Por la prestación de un trabajo subordinado, la ley burocrática señala que éste puede ser físico o intelectual de manera subordinada, entendiéndose por esta el hecho de que el trabajador realice sus funciones sujetándose a la dirección de sus jefes.

3.- Cualquiera que sea el acto que le dio origen; el mismo ordenamiento señala, que el hecho de ser considerado como trabajador se acredita mediante nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya.

4.- En virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias, lo anterior se reduce al régimen jurídico burocrático.

Ahora bien, el artículo 2° 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 la dependencias e instituciones del Estado, y los trabajadores de base a su servicio, en esta relación laboral se advierte que el patrón es el titular de la dependencia o institución, sin embargo profundizando un poco más en este artículo debe tenerse en cuenta que los titulares solo son los representantes de los órganos estatales, y que su actuar es el de un funcionario y no tiene el

carácter de patrón, cuyo deber es el de regirse en todo momento por los preceptos constitucionales; y que el trabajador tendrá por igual todos los derechos y prerrogativas establecidas en la Constitución Política.

Sin embargo es necesario precisar que en la definición anterior, sólo se maneja el concepto trabajador de base, sin embargo la relación jurídica burocrática, por los razonamientos mencionados con anterioridad, también se presenta con los trabajadores de confianza, alista de raya, supernumerarios, etc. ya que dicha relación se da entre el trabajador y el titular de la dependencia, sin ser específico en cuanto al acto que le dio origen a la calidad de trabajador al servicio del Estado.

La definición legal está contemplada en el artículo 3° de la Ley en comento, señala que "el Trabajador (al servicio del Estado) es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales ". Respecto de este artículo podemos advertir que se conceptualiza genéricamente, si comenzamos por el término toda persona, dicho elemento comprende a todos y cada uno de los sujetos que realizan una actividad para el Estado, esto es, que prestan un servicio a las instituciones burocráticas, y no se determina, ni se define una clasificación de las características que deban tener dichos sujetos, por lo que podríamos decir que dicho prestador de

servicios lo puede ser desde un profesionista hasta un mozo, por hablar de un margen.

3.3 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

Uno de los principios rectores en el derecho del trabajo es sin duda alguna la estabilidad en el empleo.

Este principio tiene como finalidad garantizar la permanencia del trabajador en su empleo, para garantizar la subsistencia del trabajador y su familia, mientras cumpla con sus obligaciones laborales y no motive su separación; pero es al mismo tiempo fuente de otros derechos como la antigüedad, la preferencia y la jubilación.

Se ha definido a la estabilidad en el empleo de la siguiente manera:

"Es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación". (25)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esta definición pone en claro que es un principio creador de un derecho para el trabajador con la finalidad de permanecer en el empleo, pero no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija; si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera alguna causa para ello. Se ha concebido a la estabilidad en el empleo, como un derecho del trabajador frente al patrón, de tal suerte que éste no puede dar por concluida la relación de trabajo sino únicamente por aquellas causas que taxativamente se indican en la Ley, quedando de esta forma la subsistencia de la relación laboral sujeta prácticamente a la voluntad del trabajador. La estabilidad en el empleo para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión e Instituciones descentralizadas se designa como inamovilidad.

La inamovilidad implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, es decir, sólo puede ser removido del empleo por las causas que señala la propia Ley Burocrática. Este derecho esta consignado en la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La inamovilidad debe entenderse como "el derecho que tienen los funcionarios y empleados públicos, de no ser separados de su cargo salvo en aquellos casos que la propia ley determina".(26)

Cuando el servidor público ha conseguido un empleo, tiene el derecho a continuar en el mismo hasta cuando haya logrado o la edad para acogerse a la jubilación, salvo el caso de invalidez o de haber incurrido en alguno de los supuestos previstos por el artículo 46 de la Ley antes citada, para continuar en el empleo.

Por otro lado, el artículo 6° del mencionado ordenamiento señala que los empleados de base serán inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Lo que significa que los de nuevo ingreso se encuentran ante la terrible inseguridad de ser removidos discrecionalmente por el titular durante los seis primeros meses de iniciada la prestación del servicio.

Asimismo, la ley niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad para los trabajadores de confianza, si bien la permanencia en su cargo depende de la decisión arbitraria del titular del órgano. Esto pone de manifiesto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

En virtud de lo anterior, se puede concluir que aún existe un sector de los servidores públicos, que en alguna medida está desprotegido en sus derechos laborales y que la Ley Federal de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Trabajadores al Servicio del Estado, todavía tiene algunas fallas.

3.4 Rescisión

Esta figura jurídica es la que utiliza nuestra Ley Federal del Trabajo, para referirse a la conclusión permitida y unilateral que puede hacer valer cualquiera de los sujetos de la relación laboral, cuando ocurra alguno de los supuestos que marca la ley.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla expresamente a la figura jurídica de la rescisión laboral, sin embargo, en su artículo 46 prevé a la figura jurídica denominada "cese", y en la fracción V del artículo en cita establece motivos análogos a los estimados por la Ley Federal del Trabajo en el artículo 47, como causales de la rescisión laboral, pues en el primer artículo mencionado incluye bajo el vocablo de cese, a la rescisión, terminación e incluso a la renuncia como formas de finalizar el nombramiento o cargo de los empleados públicos de base, sin responsabilidad para el titular de la dependencia de gobierno.

Ahora bien, ¿que se debe entender por rescisión de la relación laboral? La Ley Federal del Trabajo es omisa al respecto, puesto que sólo establece de manera enunciativa y no limitativa, las causas, efectos y derechos por las que válidamente el patrón y el trabajador pueden dar por concluida la rescisión de trabajo.

En cambio dentro de la doctrina encontramos varias definiciones sobre rescisión, la cual define el laborista Miguel Borrell Navarro, como: "El derecho que le asiste a los dos sujetos de la relación laboral para dar por concluida la relación de trabajo, cuando ocurra alguno de los supuestos que señala la Ley, derecho que puede o no ejercer y cuyo, ejercicio es diverso según se trate del patrón o del trabajador". (27)

Para el Jurisconsulto Jorge Carpizo Mc Gregor, la rescisión laboral es: "La disolución de las relaciones de trabajo por uno de los sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro." (28).

Consideramos que esta definición aunque es acertada, no es completa, es decir, le faltó señalar que el incumplimiento se debe adecuar a la norma hipotética prevista por el legislador, puesto que ni el trabajador o el patrón podrán invocar como válida cualquier causa para dar por terminada, sin responsabilidad, la relación laboral, ya que es necesario que el motivo de rescisión esté determinado en la ley. Corrobora lo anterior el concepto del maestro Cabanellas, al señalar:

27. BORRELL NAVARRO. Miguel. análisis Práctico y Jurisprudencia: del Derecho Mexicano del Trabajo. 4ta.ED. Sista. México. 1994. Pág. 315

28. CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. T. VIII, Porrúa. México. 1985. Pág. 14

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La rescisión de los contratos, es la facultad de dejarlos sin efectos, en virtud del precepto legal que a ello autoriza, o según la cláusula estipulada por las partes." (29)

En efecto, la rescisión es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación laboral en caso de que el otro incurriera en una falta grave de sus obligaciones, desafortunadamente es un derecho desaprovechado por el patrón y el trabajador; por lo que toca al primero de los sujetos, aunque el trabajador haya incurrido en causal de rescisión, el patrón por lo regular no cumple con la formalidad de la ley de darle aviso al trabajador por escrito de la determinación de rescindirle su contrato o relación de trabajo, debiendo ir acompañada del acto material del despido, de la separación física del trabajador del servicio o trabajo que prestaba, de cese de sus funciones, de lo contrario, la rescisión no se tiene legalmente por hecha, lo que deviene en un despido injustificado. Por lo que hace al trabajador, su necesidad de empleo lo hace ser tolerante de las arbitrariedades del patrón.

27. BORRELL NAVARRO. Miguel. análisis Práctico y Jurisprudencia: del Derecho Mexicano del Trabajo. 4ta.ED. Sista. México, 1994. Pág. 315

28. CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. T. VIII, Porrúa. México. 1985. Pág. 34

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Al respecto, el laborista Miguel Borrell Navarro dice:

"Judicialmente, la rescisión debe considerarse como la decisión unilateral de dar por concluida una relación de trabajo efectuada por causas o hechos sobrevinientes a la celebración de la misma, es decir, para que proceda la rescisión por causa justificada tiene que existir una causa o motivo que pueda justificarse y deberá ser una o varias de las que expresamente señala la ley".

Este criterio confirma que para que proceda la rescisión por causa justificada, obligatoriamente tiene que existir un motivo que pueda justificarse, de los expresamente señalados en la ley, de lo contrario, se configura otra institución jurídica denominada despido, el cual analizaremos en seguida.

3.5 Terminación de la relación de trabajo.

Esta institución jurídica es una forma de concluir la relación la laboral sin responsabilidad de cualquiera de las partes, lleva implícito el acuerdo de ambas partes. Sin embargo, en caso de no demostrarse solo una de las causales de terminación, la misma produce los efectos de un despido injustificado.

No debemos confundir la terminación con la rescisión de la relación de trabajo, ya que ésta última es otra figura laboral otra forma de concluir, extinguir o finiquitar el nexo laboral,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

y por lo tanto origina diferentes efectos, misma que analizaremos durante el desarrollo de esta tesis.

Existen dos diferencias básicas entre la rescisión y la terminación; la primera se da de manera unilateral, mientras que la terminación se efectúa en forma bilateral. La segunda discordancia estriba, en que en tanto la rescisión, se origina por culpa grave y culposa de cualquiera de los de los sujetos principales, la terminación por lo contrario, puede derivar del consentimiento de las partes o por causas ajenas o externas a esa voluntad.

Hay varias definiciones sobre la terminación de la relación laboral como las siguientes: Señala Jorge Carpizo "Es la extinción de relaciones de trabajo por recíproco consenso de las partes o por una imposibilidad superveniente ajena a su voluntad." 32

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva define esta figura como "La disolución de Las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independientemente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible su continuación." (33)

32. CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico México T. VIII. Porrúa, México, 1985. Pág. 34

33. De La Cueva. Mario. T.J. Ob. Cit. Pág. 240

Creemos que las definiciones señaladas con antelación, carecen del apoyo legal, ya que si bien es cierto, que indican las características identificables de la figura conceptualizada, deben ampararse en el ordenamiento jurídico, máxime cuando éste la regula, como sucede con la legislación, la cual no sólo reglamenta la terminación, sino que también marca la diferencia entre las causas de terminación individual y colectiva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO IV

OBLIGACIÓN DEL ESTADO PATRON CON LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

4.1 APLICACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO A LOS TRABAJADORES DECONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no están establecidas las Condiciones Generales de Trabajo para los servidores públicos de confianza, únicamente para el personal de base a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 182 señala: "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 de la empresa o establecimiento." En este aspecto también estamos abandonados.

"Artículo 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años."

Las condiciones generales de trabajo son revisadas cada tres años y no se pactan propiamente entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de su adscripción sólo existe la obligación de escuchar las sugerencias y planteamientos de éstos últimos, más no de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

incorporarlos en proporción alguna "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.

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

La Ley no define que son las Condiciones Generales de Trabajo, únicamente establece el procedimiento para fijarlas y su contenido, señalando para ello ciertas reglas, para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Beneficiando con lo anterior a las dos partes: trabajadores y patrones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1.1 APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

El apartado "B" del artículo 123 Constitucional, establece derechos en forma amplia para los trabajadores de base y de manera limitada para el personal con el carácter de confianza, los otorgados en las primeras fracciones del citado apartado, fundamentalmente son aplicables a los primeros. La fracción XIV. Los limita en cuanto a su aplicación íntegra, disfrutando sólo de las medidas de protección al salario y de la Seguridad Social, pero no otro tipo de derechos como la estabilidad en el empleo, derecho expresamente consignado en la fracción IX y aplicable sólo al personal sindicalizado.

Representa el punto de partida para la protección de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado aún cuando ésta sea muy limitada. No obstante que su realización deriva de otro derecho muy importante como la estabilidad en el empleo y a falta de esta no hay quien se atreva a acudir a los órganos competentes en busca de protección tratándose de estos dos derechos, pues eso significaría su despido automático.

El apartado del artículo citado cuenta con veinte reformas, pero en ninguna de ellas, los legisladores se han preocupado por ampliar los derechos de los Trabajadores de Confianza.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.2 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 5°.

No todos los Servidores Públicos enumerados en este precepto son personal de confianza, pues aún cuando esta categoría atiende a las funciones desempeñadas, muchos trabajadores tienen el nombramiento con el carácter de confianza y sin embargo las funciones desempeñadas en realidad no corresponden con la categoría establecida en el nombramiento expedido.

"Artículo 5°. Son trabajadores de confianza:

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

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

-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.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

-Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente al 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.

-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.

-Auditoria al nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que el presupuesto dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoria.

-Tengan la representación, 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.

-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.

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

-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.

-El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

-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.

-Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

-Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

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

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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

El artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cumple lo estipulado en el artículo 123 Constitucional, apartado "B", fracción XIV. Realiza una clasificación de Trabajadores de Confianza, mencionando sin ningún orden una serie de puestos

públicos de diferente responsabilidad, tratando de lograr una descripción exhaustiva, obviamente sin conseguirlo.

La intención del legislador ha sido limitar los derechos de los Trabajadores de Confianza, creándose en la ley un sistema discriminatorio con apoyo constitucional. Con esta clasificación, los trabajadores con tal carácter, son privados de la estabilidad en el empleo, pago de horas extras o del derecho a sindicalizarse, entre otros.

La enorme amplitud del artículo anteriormente transcrito provoca una evidente confusión, porque de dicha enumeración se desprenden funciones desempeñadas por personal político, administrativo e incluso jurídico. Son ubicados dentro de tal clasificación los puestos principales de cada dependencia administrativa, desde el secretario de Estado, hasta el Jefe de un Departamento u Oficina. También se Incluyen dentro del grupo, los ayudantes personales y los secretarios particulares de esos funcionarios, así como el personal especializado. Son colocados en un mismo nivel el Oficial Mayor de una Dependencia y los miembros de la Policía Preventiva. Desprendiéndose tres categorías de servidores públicos:

- a) Mandos superiores
- b) Mandos medios y los
- c) Subordinados a los dos anteriores.

4.2.1 REFORMA AL ARTÍCULO 5° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Es posible encontrar el origen de este artículo en épocas antiguas, por ejemplo durante el esclavismo al tratar de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo quien supervisaba el desempeño de todos los demás, y recibía, lógicamente un trato preferencial sobre sus compañeros, porque defendía los intereses del amo. Esta situación evoluciona en épocas posteriores, quien coordinaba y supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, cada día fue identificado más como un elemento de servicio para ellos; sin embargo, no fue considerado un miembro de la clase social a la cual servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época en que le toco vivir. Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes se encontraban en la cúspide de la pirámide social.

En las dependencias del Estado existe una organización en la cual es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, dividiéndolos entre quienes tienen mando y los que obedecen, algunos toman las decisiones y otros las acatan, en una palabra entre funcionarios y empleados. Sin embargo, es preferible un concepto general de Trabajador de Confianza al Servicio del Estado a una extensa enumeración sin ningún sentido jurídico, pues las ideas actuales no son

suficientes, porque la ley no define el concepto anterior, limitándose a establecer cuales son las funciones de confianza, lo cual dista mucho de ser un concepto. Mezclando las funciones de funcionarios y empleados.

Los trabajadores de confianza son trabajadores, según lo indica su nombre, de ahí la necesidad de estar protegidos por la legislación del trabajo, con las modalidades implícitas en su naturaleza. Su actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida del Estado, con sus intereses y realización de sus fines. De lo anterior se puede concluir la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones y no de la designación que se dé al puesto. La naturaleza de una determinada institución jurídica depende de su estructura y no del nombre asignado. Este principio, debe servir de base para eliminar fórmulas fáciles de fraude legal, consistentes en clasificar como de confianza a ciertos trabajadores para privarles, indebidamente, de sus derechos laborales fundamentales, pero principalmente del derecho a la estabilidad en el empleo.

Las funciones de confianza son aquellas realizadas en sustitución del patrón, las cuales deben corresponderle conforme a la ley, pero en ocasiones por comodidad y otras en virtud de la carga de trabajo el patrón se ve en la necesidad de apoyarse en otras personas para su realización y de esta manera cumplir los fines encomendados por el Estado, siendo estas personas los

Trabajadores de Confianza. Es necesario realizar en las dependencias del Estado un estudio minucioso para determinar cuáles son los puestos de confianza, haciendo una suscripción de los mismos, pero realizado desde un punto de vista jurídico y no al libre arbitrio de los Titulares de éstas.

La doctrina jurídica no intenta formular soluciones a este problema, con el fin de adoptar un criterio para dar sentido, claridad y unidad a la denominación de confianza, por el contrario se han avocado a la tarea de desentrañar el porqué de la misma, lo cual no es lo más importante, pues el problema existe y encuentra su origen en causas diversas, ahora lo más importante es buscar una solución a tan grave problema, los cimientos de esta situación son débiles y por tanto pueden ser modificados para realizar una correcta interpretación jurídica.

El artículo 80 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, realiza una extensa enumeración del personal de confianza, combinando trabajos tanto de funcionarios como de empleados. Mencionando sin ningún orden una serie de puestos públicos de diferente responsabilidad, tratando de lograr una descripción exhaustiva, obviamente sin conseguirlo. En el texto de este precepto se establecen cargos propios del personal político y de empleados administrativos. El legislador intento primeramente ser exhaustivo y representativo en su enumeración, para finalmente producir un artículo confuso y contradictorio.

La reforma de este artículo debe realizarse en los siguientes términos, en lugar de enumerar los puestos considerados de confianza, resulta más conveniente establecer un concepto de la palabra confianza, comprendiendo dicha noción las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, es decir, aquellas que impliquen representatividad y por tanto poder de decisión.

Esto es lógico, pues sólo personas de confianza del titular de la Dependencia pueden tomar resoluciones en beneficio de una buena administración.

Con la adición de dicho concepto se evita un sin número de interpretaciones en relación con dicho término, pues en la realidad existen las más variadas explicaciones, dependiendo del interés que se tenga.

Considero que la adición de este concepto, debe realizarse en los siguientes términos.

Trabajador de Confianza es aquella persona que realiza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, las cuales implican actos de representación en nombre del Estado y por tanto gozarán de poder de decisión, para el cumplimiento de los fines encomendados a éste quien a su vez se obliga a depositar en dichas personas: seguridad, convicción y creencia en la correcta realización de su trabajo, debiendo corresponder estos trabajadores con fidelidad, honradez, lealtad y legalidad.

La confianza se pierde por la existencia de alguna de las causas previstas en la presente ley para la rescisión de la relación laboral.

Esta seguridad recíproca debe estar fundada en los artículos 43 y 44 de la ley burocrática y en un Servicio Civil de Carrera antes y durante el desempeño de la función pública, apoyándose supletoriamente en las reglas principales contenidas en el Título IV, Capítulo I y III bis de la Ley Federal del Trabajo.

Es necesario un análisis exhaustivo de los puestos contenidos en este artículo, pues es suficiente proporcionar un concepto aplicable a todos los Trabajadores de Confianza y hacer una separación entre funcionarios y empleados, en donde las funciones de los primeros se encuentren comprendidas en dicha definición y los segundos sean considerados como personal de base, con el único objetivo de unificar y limitar lo más posible dichos criterios, evitando listas inútiles, las cuales no proporcionan ningún beneficio a estos trabajadores dando a cada cual el lugar que le corresponde.

Con dicha limitación se protegerá de manera amplia la situación en el trabajo y derechos laborales de estos empleados, pues con su actual redacción lo único que provoca es confusión y el despido injustificado en gran número de Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

Pero además de definir con claridad la palabra confianza y otorgarles derechos laborales como a cualquier otro trabajador, es necesario que sean protegidos por la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, para lo cual se requiere reformar el artículo 122 párrafo tercero de la ley burocrática, a fin de incluirlos en la protección de dicho Órgano; de igual manera debe reformarse el Título Séptimo de la misma ley para que en relación con los derechos otorgados tengan un Órgano en el cual puedan dirimir los conflictos laborales que se presenten, pues de lo contrario se viola en su perjuicio la garantía consagrada en el artículo 17 Constitucional. Asimismo también debe reformarse el Título Octavo de la ley en mención, para establecer medidas de apremio más severas que faciliten el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Así, la asociación sindical y la huelga son otros derechos que complementan a los anteriores, pues como coloquialmente se dice la unión hace la fuerza, lo cual es imperioso ante la monstruosidad con que actúa el Estado, debiendo reformarse los artículos 70 de la ley burocrática, 183 y 363 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales prohíben a los trabajadores de confianza formar parte de un sindicato y por lo tanto ejercer el derecho de huelga complementando las disposiciones de la Ley burocrática con las contenidas en la Ley Federal del Trabajo para un mejor ejercicio de este derecho.

Es evidente la necesidad de contar con la figura del Contrato Colectivo de Trabajo, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más Dependencias del Estado, y aplicar la figura del Reglamento Interior de Trabajo, para establecer disposiciones obligatorias para ambas partes en el desempeño del trabajo en una dependencia, dando fin con ello a las incongruencias de acuerdos y circulares emitidos por los Titulares, teniendo como principios esenciales los contenidos en la ley Federal del Trabajo en relación con dichas figuras en el Título Séptimo, Capítulos III y V.

Las pensiones de los Trabajadores de Confianza deben realizarse tomando en cuenta el salario real y no el salario base como actualmente se hace, pues de este hecho se desprende que casi nadie quiera jubilarse ante el temor de tener una percepción mucho menor, en virtud de esto debe reformarse en este sentido el artículo 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

4.3 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 8°.

En este apartado sólo haremos referencia a los Trabajadores de Confianza, porque los demás trabajadores consignados en este artículo son regulados por una ley independiente a la de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Artículo 8. Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere

el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

No sólo los Trabajadores de Confianza, enumerados en el artículo 50. son excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también los establecidos en todas y cada una de las disposiciones señaladas en el punto anterior.

Estimamos procedente la inconstitucionalidad del artículo 8°, porque cuando establece "... quedan fuera del régimen de esta ley los Trabajadores de Confianza..." los está excluyendo totalmente, contrariando con esto lo dispuesto en la fracción XIV, apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en lo referente a la protección del salario.

4.3.1 DEROGAR EL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Algunos legisladores y académicos sostienen la falsa y equivocada idea de que el personal de Confianza al Servicio del Estado, no debe disfrutar o compartir la totalidad de los derechos laborales, establecidos para los demás trabajadores en general pero la ley debe ser igual

para todos y nuestros objetivos personales son los mismos, satisfacer las necesidades individuales y las de nuestra familia, independientemente de quien preste el trabajo.

Todos los trabajadores somos iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por la actividad desempeñada.

Los miembros del Congreso Constituyente de Querétaro pugnaron por defender el trabajo humano sin ninguna distinción, ya sea desempeñado por un obrero o un servidor público, cualquier intento por marginar a uno o varios sectores de los derechos individuales, colectivos y procesales, es contrario a dicho pensamiento.

Los derechos otorgados a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, no son suficientes, porque al no comprender uno tan importante como es la estabilidad en el empleo, de nada les sirve gozar de protección al salario y Seguridad Social, si en cualquier momento pueden ser despojados de su trabajo. Colocándolos en un estado de inseguridad jurídica, manifestándose en situaciones como la derivada de las inevitables reducciones del gasto público y consecuentes recortes presupuestales en las dependencias, las cuales incluyen disminución de la planta del personal de las mismas o por cambio de gobierno, en donde el nuevo titular lleva a su gente para ocupar estos puestos, despidiendo a quienes hasta ese entonces los ocupaban o por decisión injustificada del superior jerárquico.

El problema ha avanzado demasiado, pues se ha llegado al caso extremo de negarles una vía jurisdiccional a estos trabajadores, para exigir sus derechos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declara incompetente o se hace cargo del asunto y al tomar una resolución argumenta la exclusión de este tipo de trabajadores de la Ley burocrática, siendo despedido de cualquier forma, situación similar acontece con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para nosotros, los trabajadores de confianza del apartado "B", deberían gozar, al igual que los trabajadores de confianza del apartado "A" de los mismos derechos establecidos para quienes no poseen el carácter de confianza.

Toda actividad realizada por el Estado, la lleva acabo a través de sus órganos fundamentales y secundarios, estos a su vez la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con ellos en las tareas encomendadas. Varias personas físicas colaboran con el titular del órgano para el desempeño de sus funciones, por lo mismo es indispensable tomarlos en consideración al tratar el tema de los servidores públicos.

Hay quienes justifican la falta de regulación de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, argumentando que al darse dicha regulación los índices de corrupción en nuestro país se elevarían de manera considerable sin embargo, para

nosotros, esta apreciación es hecha a partir de un punto de vista muy subjetivo y sin ningún criterio jurídico, pues la corrupción no es característica estructural de algún país en particular, ni es privativa de los países con menor desarrollo económico.

No se circunscribe a los límites territoriales de un país al contrario, como fenómeno contemporáneo su tendencia es hacia el desbordamiento de las fronteras, internacionalizándose y desarrollándose a la par de la creciente complejidad del Estado, de la globalización económica, de los mercados y de las prácticas comerciales

Aún cuando la corrupción incide en las estructuras burocráticas de toma de decisiones, es posible identificar ciertos factores centrales, los cuales cuando están presentes propician el problema, entre ellos encontramos.

- La falta de sistemas de control eficientes.
- La falta de adecuados e imparciales sistemas en la selección de personal para trabajar al Servicio del Estado.
- Marcos jurídicos inadecuados, porque estos no establecen las bases para prevenir y sancionar la corrupción, en forma equitativa.
- la insuficiencia de los programas educativos, para inculcar en los niños y jóvenes, respeto a la

legalidad y un espíritu de servicio desinteresado a su país.

- la falta de ética en los ciudadanos, quienes con el afán de obtener una respuesta rápida a sus demandas, van ofreciendo dinero en todas partes

- la inestabilidad en el empleo de los servidores públicos, aunada a la privación de los derechos laborales más elementales, así como bajos niveles de ingresos en los puestos.

En todos los países con algún desarrollo, el Estado actualmente es un patrón, para quien trabaja un gran número de personas, mediante el pago de un salario. No puede, por lo tanto, la situación de ese numeroso personal ser indiferente a ningún legislador u hombre de gobierno, quienes deben preocuparse por el bienestar de la colectividad y no por el de unos cuantos.

Si el Derecho del Trabajo no es capaz de proporcionar derecho al trabajo, entonces que no otorgue ningún otro derecho, pero antes debe fundar y motivar su negativa esta petición no es contraria al derecho y la justicia, si existe una causa justa de despido es necesario prescindir de los servicios de los trabajadores de confianza, pero mientras desempeñen su trabajo con la diligencia y legalidad debidas nadie puede moverlos de ahí la finalidad del derecho del trabajo de nuestra era tiene como meta la totalidad de la clase trabajadora, luego entonces debe otorgar seguridad jurídica, a efecto de

contemplar los derechos laborales en el orden jurídico establecido y protegidos por el Estado. El trabajo, ya sea material o intelectual, debe estar regido por una ley laboral cuando se reúnan los caracteres de la relación de trabajo, con la finalidad de asegurar la vida y salud del trabajador durante y después del desarrollo de su actividad, asimismo debe asegurarle la obtención de un nivel de vida decoroso.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 3° establece el principio de igualdad en las condiciones de trabajo al señalar que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivos de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social". Lo mismo hace el artículo 56 del ordenamiento antes señalado: Las condiciones de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta ley y deberán ser proporcionarles a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias por motivo de raza, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política...". Entonces, no encontramos razón alguna para la exclusión de los Trabajadores de Confianza de la ley burocrática; contrariando este hecho un principio general del derecho aplicable en materia laboral y del cual deben disfrutar todos los trabajadores sin distinción.

Por lo anteriormente expuesto, el artículo "8" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe derogarse lo antes posible.

4.4 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO "B".

Aún cuando esta fracción pretende proteger a los Servidores Públicos de Confianza, no lo hace de forma adecuada, conteniendo una limitación excesiva, pues estos derechos y nada es lo mismo. En la práctica se ejercen muy poco debido a la falta de estabilidad en el empleo, teniendo que soportar largos periodos de tiempo para el pago de los salarios y el mal servicio del Instituto de la Seguridad Social

"...XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de Seguridad Social."

Es el primer reconocimiento expreso de regulación para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, donde se les otorgan dos derechos salario y Seguridad Social. Puede considerarse de dos maneras, la primera como un logro de esta clase trabajadora, por ser el primer reconocimiento de sus derechos y en segundo lugar, como aquella disposición causante de la falta de regulación de los trabajadores mencionados, como el origen de todos sus problemas e inseguridades.

La redacción de este artículo en 1917, fue para apoyar a la clase obrera, pero conforme ha ido avanzado el tiempo hemos podido observar las necesidades y prioridades de los trabajadores

públicos, motivado por su escasa regulación jurídica. Si con la adición del apartado "B" se quiso proteger en la fracción XIV a los Trabajadores de Confianza, seguramente fue porque el legislador percibió claramente sus carencias pero lo hizo de forma limitada, ocasionándole graves perjuicios. Esta fracción debe ser el primer paso para ampliar los derechos de esta clase de trabajadores, pero ante la falta de apoyo por parte del Gobierno y aún de ellos mismos, esto ha quedado como un capítulo inconcluso.

4.4.1 REFORMA AL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "B" FRACCIÓN XIV.

La adición del Apartado "B" al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa una de las conquistas más importantes de los Trabajadores al Servicio del Estado, aún para los de Confianza, a quienes se reconoce la existencia de algunos derechos, como son salario y Seguridad Social. Este debe ser el punto de partida para ampliar los derechos laborales de estos trabajadores, y así evitar las injusticias de que son objeto por la incorrecta previsión de sus derechos laborales en la ley. En caso de no realizarse lo anterior, la fracción XIV de este artículo 123 Constitucional, representa el origen del grave problema de la inestabilidad de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

Sin embargo, los intentos de las pocas personas, quienes han pretendido solucionar este problema,

pueden calificarse como insuficientes, llevándonos a una situación caracterizada por el desorden, la desigualdad y la injusticia en razón de la protección sólo a una parte de los Trabajadores al Servicio del Estado, como es el personal de base, y en perjuicio del otro, los de confianza.

Los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, por diversas circunstancias, no han disfrutado de todas las garantías laborales establecidas en el artículo 123 Constitucional para los demás trabajadores. Pero consideramos tener el derecho suficiente para hacerlo, no es posible seguir manteniendo una situación llena de incertidumbre e inseguridad, todos tenemos el mismo derecho, nuestro trabajo es igual o más importante que el de muchos otros, debido a su repercusión en la sociedad.

En nuestro país, cuando algún servidor público pretende hacer valer sus derechos laborales, es considerado problemático, lo cual trae como consecuencia inmediata un cese en sus funciones o una renuncia por motivos de salud.

Quienes tienen la categoría de personal de confianza ya no quieren tener derechos que no puedan hacer valer, es preferible optar por un régimen justo y equitativo, en donde todos disfruten de los mismos derechos en estos momentos de cambio en el país, es necesario que quienes tienen en su poder la facultad para solucionar este problema se preocupen por todos estos aspectos, olvidados hasta nuestros días, sólo así

podremos hablar de una verdadera democracia y un cambio radical, dicho cambio no sólo debe presentarse en este punto sino en muchos otros de la vida en sociedad.

Para nosotros esta fracción adolece de criterio jurídico, ¿cómo es posible proteger a los seres humanos en forma desigual? La Carta Magna debe tutelar el trabajo e integridad física de los seres humanos, quienes desempeñan algún trabajo en favor del Estado, deben estar protegidos ante las injusticias, no es válido pretender alcanzar un buen Gobierno, exigiéndole al personal a su servicio todo lo posible para lograrlo, si dichos trabajadores son tratados con la punta del pie, de manera semejante a los esclavos, como seres que aguantan todo tipo de arbitrariedades a cambio de no perder su empleo.

En nuestra opinión, la forma de solucionar esta problemática es reformando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado "B", fracción XIV, para incorporar en ella en una forma total a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, es decir, debe establecerse en forma clara y contundente la protección a estos trabajadores, en todos sus derechos y no solo en el salario y la Seguridad Social, pues de nada sirven ante la falta de otras prerrogativas.

En la actualidad, el artículo 123, apartado "B", fracción XIV, establece

"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"

La disposición antes transcrita debe reformarse, en virtud de lo cual nos permitimos hacer mención de los términos en los cuales debe llevarse a cabo.

PROPUESTA.

Artículo 123, Apartado "B", Fracción XIV La ley reglamentaria del presente apartado determinará las funciones que serán consideradas de confianza. Los Trabajadores que las desempeñen disfrutaran de todos y cada uno de los derechos consagrados en el mismo para los demás trabajadores.

Para nosotros, dicha reforma permite facultar única y exclusivamente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para establecer las funciones de confianza, evitando de esta manera la creación de estos puestos sin ningún orden, pues en las leyes orgánicas de cada dependencia existe una enumeración de cargos con tal carácter. Asimismo es posible proteger a estos trabajadores en todos sus derechos laborales, incluyendo uno tan importante como lo es la estabilidad en el empleo, quedando atrás la presente limitación, la cual circunscribe tales derechos sólo al salario y Seguridad Social.

4.5 UNIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES PARA CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

En la actualidad existen varios órganos facultados para dirimir controversias laborales entre el Estado y sus trabajadores, lo cual provoca un laberinto, el cual termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias del Estado: Cada cual actúa por su cuenta, sin nexos establecidos entre todos ellos en busca de objetivos conjuntos y globales.

Con la dispersión de leyes existente en la función pública mexicana se desprende como criterio unánime la necesidad imperiosa de su reforma, obedeciendo fundamentalmente a la defectuosa regulación de la materia.

De la descripción de las facultades y atribuciones de los órganos del Estado, obtenemos la idea de una multiplicidad de éstos con funciones y competencias variadas, terminando incluso por superponerse.

Como consecuencia de la diversificación y cada día mayor dispersión de las normas de derecho para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, las autoridades facultadas para resolver los conflictos laborales en esta área específica de la actividad humana, son varias y no sólo son jurisdiccionales, sino en algunos casos

estrictamente administrativas. Lo cual, provoca por una parte dispersión de ordenamientos, por otra, inseguridad jurídica y también puede ocasionar criterios encontrados de diversos tribunales, en cuanto a un mismo problema. Así por ejemplo, podemos mencionar entre otros, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a su vez delega esta facultad en una Comisión Sustanciadora Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje: Tribunal Federal Electoral, Consejo de la Judicatura Federal.

Existe una gran deficiencia técnico jurídica en aquellas disposiciones que otorgan competencia a un tribunal, el cual no es especialista en materia de trabajo, para resolver los conflictos laborales de su personal, imperando la falta de lógica. pues el Estado tiene el carácter de juez y parte en la solución de un conflicto laboral, y en el cual es muy difícil resolver en contra de este último, además la mayoría de estos órganos invade una esfera de competencia, la cual en teoría no les corresponde. Existen órganos para dirimir conflictos laborales por todos lados, evitando la unificación de criterios en la toma de resoluciones.

Por ejemplo, en lo personal no encontramos relación entre las materias laboral y electoral, al contrario, son totalmente distintas. Estas disposiciones son tan incongruentes como si existieran en la ley preceptos para otorgar facultad a una Junta de Conciliación y Arbitraje o

al mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver asuntos electorales.

En nuestra opinión, el único facultado para dirimir conflictos laborales entre el Estado y sus Trabajadores es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y para su mejor desempeño debe otorgársele la facultad de manejar libremente su presupuesto, así como ser considerado un órgano descentralizado del Estado, a efecto de actuar con plena autonomía, independencia e imparcialidad en la resolución de los asuntos de su competencia. Lo anterior puede lograrse mediante la inclusión de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado en la Ley Burocrática con la reforma al Título Séptimo y Octavo de la misma ley, sobre todo en los aspectos de organización y más dureza en las medidas de apremio y correcciones disciplinarias.

La diversidad de regímenes jurídicos laborales para regular el trabajo desempeñado a favor del estado, ha generado una serie de incongruencias en el tratamiento otorgado a los servidores públicos de las distintas dependencias gubernamentales.

Asimismo, deben derogarse las disposiciones en las cuales se establecen los órganos competentes para dirimir conflictos entre el Estado y sus servidores, entre ellos tenemos:

* El Pleno de La Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 123 Constitucional, apartado "B" fracción XII, párrafo 2º, artículo 152 y 153 de la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 10 fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

* El Tribunal Federal Electoral (Artículo 99 Constitucional, párrafo 4, fracciones VI y VII; artículo 186 fracción III incisos d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; artículo 172, punto 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

* El Consejo de la Judicatura Federal (Artículo 123 Constitucional, apartado "B" fracción XII, párrafo 2º; artículo 81 fracción XXV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

* La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano. (Artículo 26 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano).

CONCLUSIONES.

La categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la ley, ya que de acuerdo a la fracción XIV del Apartado B" del artículo 123 Constitucional, la Ley es la única que debe determinar los cargos que serán considerados de confianza, por lo tanto se requiere que así se establezca por una norma emanada del Poder Legislativo.

PRIMERA. El Estado, en su carácter de patrón, se deslinda de la obligación de responder jurídicamente de sus obligaciones, debido a una

mala regulación jurídica por parte del legislador; aún cuando el Estado procura el bien público, eso no implica la explotación de los trabajadores a su servicio para lograr ese fin, si procura el bien público este debe abarcar a todos sin excepción, de lo contrario provoca un grave perjuicio a sus empleados. Es decir, el Estado debe responder jurídicamente, a través de los titulares de las Dependencias, de sus obligaciones como patrón, conforme a las normas del Derecho del Trabajo.

SEGUNDA. Los derechos de salario y Seguridad Social, establecidos a favor de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, en el artículo 123, apartado "B", fracción XIV de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden hacerse valer debido a la falta de otros beneficios que los complementen. La forma de solucionar este problema es reformando esta disposición, incorporando en ella en forma total y protegiendo en todos sus derechos laborales a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, principalmente el relativo a la estabilidad en el empleo; la cual versará: Artículo 123 Constitucional, apartado "B", Fracción XIV. La ley reglamentaría del presente apartado determinará las funciones que serán consideradas de confianza. Los Trabajadores que las desempeñen disfrutaran de todos y cada uno de los derechos consagrados en el mismo para los demás trabajadores.

TERCERA. El artículo 2° de la Ley Burocrática, niega el carácter de trabajador al personal de

confianza que labora para el Estado, entendiéndose establecida la relación de trabajo sólo con el personal de base a su servicio además establece dicha relación con los Titulares de las Dependencias y no con los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, como lo dispone el encabezado del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Esto encuentra solución en la reforma del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, estableciendo la relación de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Trabajadores de base y de confianza a su servicio, buscando el equilibrio de intereses entre los trabajadores y el Estado en su carácter de patrón. Dicha reforma debe establecer lo siguiente: Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base y de confianza, a su servicio.

CUARTA. El artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado realiza una enumeración casuística de quienes son Trabajadores de Confianza, otorgando dicha categoría a ciertos trabajadores, que sin desempeñar funciones de tal naturaleza, son privados de sus derechos laborales esenciales, pero principalmente de la estabilidad en el empleo. Es necesario reformar dicho artículo para establecer un concepto de confianza, comprendiendo en dicha noción las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, es decir aquellas que impliquen representatividad

y por tanto poder de decisión. La adición de dicho concepto debe realizarse en los siguientes términos. Trabajador de Confianza es aquella persona que realiza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, las cuales implican actos de representación en nombre del Estado y por tanto gozarán de poder de decisión, para el cumplimiento de los fines encomendados a éste; quien a su vez se obliga a depositar en dichas personas seguridad, convicción y creencia en la correcta realización de su trabajo, debiendo corresponder estos trabajadores con fidelidad, honradez, lealtad y legalidad. La confianza se pierde por la existencia de alguna de las causas previstas en la presente ley para la rescisión de la relación laboral.

Asimismo debe realizarse un análisis exhaustivo de los puestos enumerados en este artículo, realizando la separación entre funcionarios y empleados, para que estos últimos queden comprendidos dentro del personal de base. Otorgándole al personal de confianza derechos como la asociación sindical, huelga, beneficios del Contrato Colectivo y Reglamento Interior de Trabajo, así como concederles una pensión real en el momento de su retiro.

QUINTA. El artículo 7° de la Ley Burocrática, representa otra disposición en contra de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, porque permite la creación en otros ordenamientos jurídicos de cargos con tal carácter, originando que no sólo la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado enumere puestos de confianza, ahora también lo hacen los Catálogos de Puestos, ya sean locales o federales, así como los de cada dependencia en particular y las leyes orgánicas de estas; creando disposiciones para regular su actividad, causando una dispersión terrible. Dicho precepto debe derogarse, para no crear nombramientos de confianza al libre albedrío de los titulares de las dependencias y con ello limitar los derechos de los trabajadores que tienen tal carácter. Esto implica también, derogar los siguientes ordenamientos en parte relativa, los cuales son: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 99 fracciones VI y VII); Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Título Noveno); Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Artículo 70); Código Electoral del Distrito Federal (Artículo 133); Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (Artículo 5); Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Personal Administrativo de los Trabajadores Auxiliares y del Personal Eventual del Instituto Electoral del Distrito Federal (Artículo 12); Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Artículos 180, 181 y 240); Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Artículo 39); Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Artículo 65); Ley Federal de Protección al Consumidor (Artículo 29); Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Artículo 74), Así

como la desaparición de los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal y del Distrito Federal.

SEXTA. La Ley Burocrática en su artículo 8° excluye de su régimen a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, dejándolos desprotegidos, pues no hay disposición alguna para regular su trabajo, proporcionándoles incertidumbre e inseguridad jurídica, porque pueden ser privados de su empleo en cualquier momento, sin causa justificada, Este artículo debe derogarse, porque la ley debe ser igual para todos, Los trabajadores de confianza del apartado "B", deben gozar, al igual que los trabajadores de confianza del apartado "A" de los mismos derechos establecidos para quienes no poseen esta categoría, El Derecho del Trabajo debe tutelar los derechos de la totalidad de la clase trabajadora, sin distinción alguna, luego entonces debe otorgar seguridad jurídica, a efecto de contemplar los derechos laborales en el orden jurídico establecido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 56 de la Ley Federal del Trabajo.

SÉPTIMA. En la actualidad los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado no disfrutaban de estabilidad en el empleo, limitando la rescisión de la relación de trabajo a una sola causal, como lo es la llamada pérdida de la confianza, colocándolos en estado de indefensión. De ahí la necesidad de regular jurídicamente la reinstalación e indemnización como acciones que sirvan de base a la estabilidad en el empleo y a

los derechos inherentes a la misma; teniendo el trabajador, la oportunidad de elegir entre regresar al trabajo o recibir una cantidad de dinero, para solventar los gastos ocasionados por el despido, hasta en tanto encuentre otro trabajo. Estas dos acciones representan una limitante a la facultad del Titular de la Dependencia para despedir injustificadamente a un buen número de Trabajadores de Confianza, pues ante la obligación de volver a colocarlos en su puesto o pagarles la cantidad de dinero por su despido, dicho titular lo pensará dos veces antes de hacerlo, pues hasta la fecha tienen la mala costumbre de no responder por este tipo de actos.

OCTAVA. Los Órganos facultados para dirimir controversias laborales entre el Estado y sus trabajadores son varios y no solo jurisdiccionales, sino en algunos casos estrictamente administrativos, lo cual provoca una diversidad legislativa, en donde todos actúan por su cuenta, con criterios diferentes; además de que el Estado tiene el carácter de juez y parte en la solución de conflictos de este tipo. Este problema se soluciona con la unificación de estos Órganos, pues el único facultado para dirimir conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y para su mejor desempeño debe otorgársele la facultad de manejar libremente su presupuesto, así como ser considerado un órgano descentralizado del Estado, a efecto de actuar con plena autonomía, independencia e imparcialidad en la resolución de los asuntos de su competencia, reformándose el

Título Séptimo y Octavo de la misma ley, sobre todo en los aspectos de organización y más dureza en las medidas de apremio y correcciones disciplinarias. Asimismo deben derogarse las disposiciones en las cuales se establecen los órganos competentes para dirimir conflictos entre el Estado y sus trabajadores, entre ellos. El Pleno de La Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 123 Constitucional, apartado "B" fracción XII, párrafo 2"; artículo 152 y 153 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; artículo 10 fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Tribunal Federal Electoral (Artículo 99 Constitucional, párrafo 4, fracciones VI y VII; artículo 186 fracción III incisos d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; artículo 172, punto 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Consejo de la Judicatura Federal (Artículo 123 Constitucional, apartado "8" fracción XII, párrafo 2°; artículo 81 fracción XXV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano. (Artículo 26 de" la Ley del Servicio Exterior Mexicano).

NOVENA. La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado no protege a los Trabajadores de Confianza, sólo al personal de base; además depende jerárquicamente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, juzgando y defendiendo en un mismo asunto y tampoco cuenta con los medios necesarios para hacer cumplir sus determinaciones. Razones por las cuales debe

reformarse el artículo 122, párrafo tercero, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde resulta necesario establecer que dicha Procuraduría es un órgano desconcentrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, otorgándole plena autonomía para el desempeño de sus fines, como lo es la defensa de los derechos laborales de los trabajadores de base y de confianza. De igual manera, debe ser una institución representativa y protectora de los servidores públicos de confianza ante las autoridades del país, con facultades para llevar a cabo acciones, a fin de evitar las transgresiones cometidas a las leyes laborales.

DÉCIMA. Los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, por diferentes motivos y circunstancias no han sido regulados en la ley o dicha regulación es en forma inexacta, propiciando ceses masivos de personal o despidos arbitrarios sin ninguna responsabilidad para el Estado, esto repercute en el ánimo de superación de estos trabajadores, provocando conformismo, resignación y desgano. Esta situación puede combatirse incorporando a los trabajadores de confianza, al disfrute de la totalidad de derechos que establece el artículo 123 Constitucional apartado "B", así como su inclusión en un apartado especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en forma semejante a como está hecho en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del mismo artículo 123 Constitucional. Dichas reformas permitirán disfrutar de jornada de trabajo, descansos

semanales, vacaciones, salarios, estabilidad en el trabajo, escalafón para ascensos, derecho de asociación, derecho de huelga, beneficios del Contrato Colectivo y Reglamento Interior de Trabajo, pago real por pensión, entre otras.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO GARCIA, Manuel. Introducción al estudio del Derecho del Trabajo. Bosch Barcelona. 1958.

BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Las obligaciones en el Derecho del Trabajo. Cárdenas editor y Distribuidor. México, 1978.

BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición Trillas. México, 1989.

CABANELLAS, Guillermo, Derecho de los Conflictos Laborales. Omeba Buenos Aires Editorial. 1966.

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tercera edición. Heliasta. Argentina, 1989.

CAMACHO, Manuel. La Clase Obrera en la Historia de México. Octava edición. Siglo XXI. México, 1993.

CASTORENA, J. Jesús. Manual de Derecho Obrero, 5a. Ed. Editorial Gráficos Ers México. 1972

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El artículo 123 y sus proyecciones en Latinoamérica. Editorial JUS México. 1978.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más usuales Sobre Temas Laborales. Editorial Trillas México. 1984.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral. Trillas. México, 1992.

DAVALOS MORALES, José. Constitución v Nuevo Derecho Mexicano del trabajo. Segunda edición. Porrúa. México, 1991.

DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México, 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Segundo tomo. Décima edición. Porrúa. México. 1994.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo, 1, Editorial Porrúa México. 1985.

DE BUEN LOZANO, Nestor, Derecho Procesal del Trabajo 73. Ed. Editorial Porrúa México. 1998.

DE BUEN LOZANO, Nestor, La Reforma del Derecho Laboral. Editorial Porrúa México. 1982.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo 1 6a ed. Editorial Porrúa México. 1980.

GARCIA BLASCO, Juan. El Derecho de Huelga en España. Bosch. Casa Editorial. Barcelona, 1983.

GUERRERO, Euquerio, Derecho del Trabajo, 13a ed. Editorial Porrúa México. 1983.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, Décima octava edición. Porrúa. México, 1994.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente Libertad Sindical en México, Colección Obras del autor. 1974.

MUÑOZ, Roberto. Derecho del Trabajo, Segundo tomo. Porrúa. México, 1983.

PUIG HERNANDEZ, A. Carlos. Teoría v Práctica de la Huelga en México. Porrúa México, 1987.

ROSS GAMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo, Segunda edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986.

SANTOS AZUELA, Héctor, Estudios de Derecho Sindical y el Trabajo, UNAM México, 1987.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo. Quinta edición. Porrúa. México, 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DEL 2001 COMENTADA, 82*. EDICIÓN. ACTUALIZADA, PORRÚA. MÉXICO, 2001.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 COMENTADA, SEXAGÉSIMA EDICIÓN. PORRÚA. MÉXICO, 1992.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 VIGÉSIMO QUINTA EDICIÓN. PORRÚA. MÉXICO, 1955.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

LEY FEDERAL DEL TRABAJO TEMATIZADA Y SINTETIZADA, 16A. ED. EDITORIAL TRILLAS MÉXICO. 1984.

DE PINA, RAFAEL DICCIONARIO DE DERECHO 7A. ED. EDITORIAL PORRÚA MÉXICO. 1978.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS 5A. ED. EDITORIAL PORRÚA MÉXICO.

DICCIONARIOS.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Vigésima Primera. Heliasta. Buenos Aires. 1989.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. vigésima Ed. Porrúa. México. 1994..

Diccionario Jurídico Mexicano. Décima Primera Ed. Porrúa. México. 1998.

Diccionario Pomfa de la Lengua Española. Cuadragésima Segunda Ed. Porrúa. México 1999. pp. 3272

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I -XXVI. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1984

OTRAS PUBLICACIONES.

Diario Oficial de la Federación. "Secretaría de Gobernación" Tomo XXXIII. N° 29. s.e Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. México. 12 de Abril de 1934.47 p.p

Diario Oficial de la Federación. "Secretaría de Gobernación" Tomo CXI. N" 30. s.e. Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. México 5 de Diciembre de 1938.24 p.p.